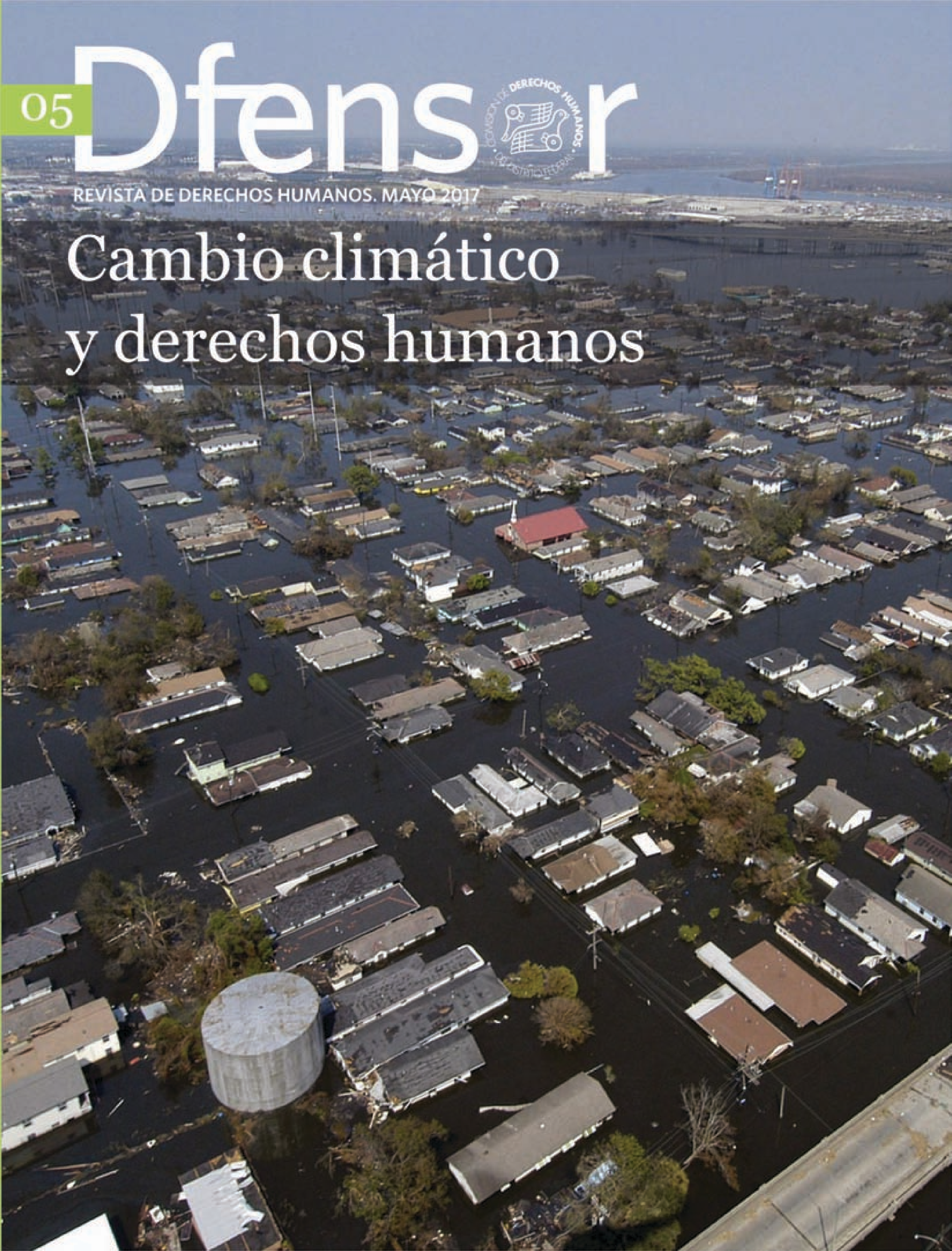

05
Dfensor
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
REVISTA DE DERECHOS HUMANOS. MAYO 2017
Cambio climático
y derechos humanos



NÚMERO 5, AÑO XV, MAYO 2017

Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

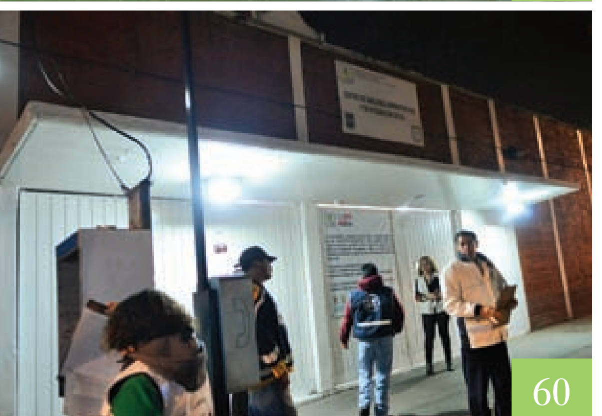
Dfensor, revista mensual de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, año xv, número 5, mayo de 2017, editada por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la cdhdf. Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030, México, D. F. Tel.: 5229 5600, <www.cdhdf.org.mx>. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2015-061911445800-203. issn: 2395-9940.











Contenido



Fotografía: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Cambio climático, amenaza para el acceso y ejercicio de los derechos humanos

Editorial

La gran acumulación de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, resultado en la época actual por las actividades humanas como el comercio, la industria y la prestación de diferentes servicios, propicia la retención de una mayor cantidad de calor y el aumento de la temperatura en la Tierra, lo que conlleva al desequilibrio y desorden en los procesos naturales del planeta ocasionando un cambio climático.

Este fenómeno se ha convertido en una preocupación común de la humanidad y representa una amenaza para el acceso y el pleno ejercicio de diversos derechos humanos, entre éstos el derecho a un medio ambiente sano, así como a una vida digna, salud, alimentación, agua y vivienda. Además, amenaza la calidad de vida de las personas, siendo sus principales manifestaciones los desastres naturales relacionados con el clima, como son las precipitaciones intensas, las sequías, los huracanes, las olas de frío o calor, entre otros.

El cambio climático es, por tanto, un proceso que acarreará serios impactos para las poblaciones humanas y aunque en México, y en particular en la capital del país, se llevan a cabo diferentes acciones para frenar los impactos negativos de éste, como la creación de instituciones e instrumentos para reducir las emisiones de GEI, atender los compromisos contraídos en la materia en foros internacionales o diseñar las estrategias para mitigar y adaptarse, aún hay tareas pendientes y es imperioso que las autoridades redoblen esfuerzos para hacer frente a esta problemática.

Por ello, en esta edición de *Dfensor* se aborda el tema, se visibiliza la importancia de que las normas y principios de derechos humanos atraviesen y fortalezcan las políticas públicas en el ámbito del cambio climático, y que se realicen estudios detallados que permitan evaluar el impacto del fenómeno en el ejercicio de los derechos humanos, haciendo un especial énfasis en los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad como son: pueblos indígenas; comunidades locales, tanto urbanas como rurales; niñas, niños y adolescentes; personas con discapacidad, entre otros.

Esto facilitará trazar una ruta con directrices precisas y eficaces en materia de mitigación y adaptación al cambio climático que permita, por una parte, enfrentar los efectos negativos del mismo y por otra avanzar hacia una ciudad sustentable que garantice el acceso efectivo de los derechos humanos. D


Fotografía: Gobierno de la Ciudad de México.

Derechos humanos y cambio climático: una agenda íntimamente relacionada

Marco Antonio Heredia Fragoso*

* Licenciado, maestro y doctorante en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido servidor público en la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y gerente de programas en la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte en Montreal, Canadá. Actualmente es coordinador general de Cambio Climático para la Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

La agenda de derechos humanos se encuentra íntimamente relacionada con la agenda climática. Ante ello, el autor del presente texto da cuenta de los elementos que conforman la política nacional de cambio climático y los diferentes espacios y esferas de responsabilidad de los entes de gobierno para garantizar, proteger y respetar los derechos humanos de las personas potencialmente afectadas por diversas actividades en los ámbitos de la mitigación o de la adaptación al cambio climático.

Introducción

El cambio climático es un fenómeno relacionado profundamente con el calentamiento global de la atmósfera. Sus efectos impactan potencialmente a los ecosistemas, la biodiversidad, los sectores productivos y sobre todo a la salud, seguridad e integridad de las personas. Por ello las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno tienen la responsabilidad de garantizar y proteger los derechos humanos de quienes puedan ser afectados por éste.

En este contexto resulta crucial conocer y dar a conocer qué significa hablar de este fenómeno para atacar sus causas y no solamente atender sus efectos. Al respecto, la evaluación de la política nacional de cambio climático es un esfuerzo pionero en nuestro país que permite reconstruir las condiciones necesarias para transitar a una economía de bajas emisiones de carbono, reducir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad adaptativa de comunidades, ecosistemas y sectores productivos, elementos fundamentales para garantizar y proteger los derechos humanos que guardan relación con el cambio climático.

Así, el advenimiento de la agenda de desarrollo mundial a 2030 deja claramente establecido que es necesario considerar dicho fenómeno para alcanzar un desarrollo sustentable.

Desarrollo

El quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)[1] establece el consenso científico de que el calentamiento del sistema climático del planeta es inequívoco y que muchos cambios observados hasta la fecha no han tenido precedentes en los últimos milenios.

El derecho a un medio ambiente sano forma parte de los derechos humanos que deben ser garantizados y protegidos por el Estado en cualquier orden y esfera de responsabilidad gubernamental. Por lo tanto, los efectos del cambio climático, anticipados y observados, impactan en la mayoría de los derechos referidos.

El IPCC admite que la atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de hielo a nivel global han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero han aumentado, lo que ha podido afectar los sistemas naturales.

Los efectos adversos del cambio climático se materializan en eventos atípicos y en muchas ocasiones repentinos que amenazan la salud, seguridad e integridad de las personas.

Así como se reconoce que las personas tenemos derecho a la vida; a la salud; a la alimentación adecuada, nutritiva y suficiente; al agua en calidad y cantidad, así como a su saneamiento; y a la vivienda digna, también se reconoce que el derecho a un medio ambiente sano forma parte de los derechos humanos que deben ser garantizados y protegidos por el Estado en cualquier orden y esfera de responsabilidad gubernamental. Por lo tanto, los efectos del cambio climático, anticipados y observados, impactan en la mayoría de los derechos referidos.

En este contexto, México –por sus condiciones físicas, geográficas y socioambientales– es vulnerable a los efectos adversos del cambio climático. Lo anterior a pesar de que solamente contribuye con aproximadamente 1.4% de emisiones de gases de efecto invernadero de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero.[2]

Sin embargo, nuestro país ha tomado el tema del cambio climático con bastante seriedad, ha adoptado compromisos ambiciosos a nivel internacional y cuenta con un marco legal que le ha permitido avanzar en el entendimiento y desarrollo de acciones para enfrentar los efectos adversos del fenómeno.

El país adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) desde su creación en el contexto de la Cumbre por la Tierra, celebrada en 1992 en Río de Janeiro, Brasil, y en vigor desde 1994. Ha sido muy proactivo en el ámbito de la Convención y en el Protocolo de Kioto de 1997,[3] y ha comunicado en cinco ocasiones sus circunstancias nacionales en materias de mitigación y adaptación.[4]

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera a la CMNUCC y al Protocolo de Kioto como tratados en materia ambiental dentro de la esfera de los derechos humanos.[5] También se encuentran el recientemente adoptado Acuerdo de París[6] y su anexo.

Actualmente, nuestro país está trabajando en la elaboración de la sexta comunicación nacional que será presentada ante la CMNUCC. En 2010 México fue sede de la 16 Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP16), en Cancún, Quintana Roo, lo que generó un impulso global fundamental para reforzar los trabajos[7] dirigidos a lograr un acuerdo vinculante que permitiera a las partes fortalecer las acciones contra el calentamiento global, el cual debería ser alcanzado no más allá de 2015 conforme a la plataforma de Durban.[8]

En el ámbito interno, la Ley General de Cambio Climático establece el ámbito de gobernanza en la materia, determinando responsabilidades de los tres órdenes de gobierno y un marco de institucionalidad que busca garantizar el derecho a un medio ambiente sano.[9] También establece el Sistema Nacional de Cambio Climático, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, el Consejo de Cambio Climático, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), la Coordinación de Evaluación, e instrumentos de diagnóstico y planeación como la Estrategia Nacional y el Programa Especial de Cambio Climático.

Adicionalmente, incluye a los instrumentos de política climática como el inventario de emisiones, el registro nacional de emisiones y el Fondo de Cambio Climático; además aborda la transparencia, participación social e inspección y vigilancia. De igual manera, dispone princi-

pios de política climática y de evaluación que conforman un verdadero escenario que apuntala la transversalidad de la política climática al determinar facultades y responsabilidades de las entidades federativas y los municipios para incorporarse a la realización de acciones en materia de cambio climático y atacar sus efectos adversos.

La ley también determina metas aspiracionales en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. En adaptación señala la reducción de 30% de emisiones hacia 2020 respecto a una línea base y 50% a 2050 respecto a las emisiones de 2000, así como la generación de energía eléctrica limpia en 35% para 2024.

Las metas de adaptación incluyen contar con un programa de ordenamiento ecológico general del territorio y programas de desarrollo urbano territorial que consideren los efectos del cambio climático en los municipios más sensibles a dichos efectos, entre otras acciones que buscan disminuir la vulnerabilidad de la población, los ecosistemas y los sectores productivos.

Considerando un enfoque de derechos humanos, sería muy oportuno revisar el grado de cumplimiento de dichas metas para garantizar, como se ha venido enfatizando, su protección y realización efectiva. En este último punto es preciso destacar que la *Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40*[10] es el instrumento que establece el diagnóstico y sirve para aportar una base o punto de partida del entendimiento nacional en materia de cambio climático. Por su parte, el Programa Especial de Cambio Climático identifica 1 385 municipios en estado de vulnerabilidad en el país y reconoce 319 de ellos en estado de alta vulnerabilidad, dos de los cuales (las delegaciones Álvaro Obregón e Iztapalapa) se ubican en la Ciudad de México.[11]

Tanto la estrategia nacional como el Programa Especial de Cambio Climático reconocen la vulnerabilidad del país en ámbitos como la exposición y riesgo por tormentas y huracanes; así como en la agricultura y la ganadería, entre otros, en razón de la posibilidad de sequías prolongadas en adición a diversos factores que exacerban la vulnerabilidad, como es la pobreza.

En efecto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) destaca que más de 55 millones de personas en México viven en condición de pobreza y más de 11 millones en condiciones de pobreza extrema.[12] Por otro lado, el INECC estima que 68% de la población ha sido alguna vez afectada por desastres, cifra que coincide con los grupos en situación de pobreza y extrema pobreza.[13] Estos grupos habitan en viviendas precarias y zonas de alto riesgo ante desastres climáticos, como laderas de montañas, barrancas o zonas susceptibles de inundaciones (por ejemplo orillas de los ríos o en planicies con baja permeabilidad).[14]

Además de los impactos social y ambiental que generan los fenómenos hidrometeorológicos extremos, se suma el de tipo económico. La estrategia nacional señala que los impactos económicos han pasado de un promedio anual de 730 millones de pesos en el periodo 1980-1999 a 21 950 millones para el periodo 2000-2012.[15]

Por la complejidad que representa el cambio climático, la incertidumbre y variabilidad de los factores que intervienen en sus efectos, así como por la multitud de temas y sectores que se involucran, los diferentes órdenes de gobierno requieren tomar decisiones dirigidas a realizar cambios significativos en las actividades sociales, productivas y económicas. La ley general en la materia provee un punto de partida para implementar diagnósticos, programas y acciones, pero su instrumentación efectiva corresponde de manera directa a las autoridades en el ámbito Ejecutivo para incorporar eficazmente la variable climática en la gestión pública e integrar al sector social, académico e industrial en los espacios relevantes que permitan agregar valor a la gestión climática.

Esta legislación crea la Coordinación de Evaluación, la cual tiene como encomienda la evaluación periódica y sistemática de la política nacional de cambio climático. Se compone por seis personas expertas en temas ambientales y climáticos que son independientes de la administración pública y que desempeñan la función de consejeros sociales, quienes junto con la persona que ocupa la Dirección General del INECC conforman dicho organismo.

A partir de su instauración en 2015, la Coordinación de Evaluación se ha dedicado a reconstruir los componentes de la política nacional de cambio climático para determinar

la materia evaluable bajo su responsabilidad. En tal sentido, dicha política se concibe como el conjunto de intervenciones públicas desarrolladas por los tres órdenes de gobierno que contribuyen a reducir las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y transitar hacia una economía baja en carbono; así como a disminuir la vulnerabilidad y fortalecer la adaptación de la población, los ecosistemas y los sistemas productivos ante los efectos de este fenómeno.[16]

Esa definición permite identificar los componentes de la política climática sujetos a evaluación en los ámbitos legal, de planeación y programático mediante el uso de un enfoque conocido como *teoría del cambio* en donde el fin de la política climática es transitar a un desarrollo nacional sustentable, resiliente y bajo en carbono para aminorar los efectos negativos del cambio climático.[17]

Dicho fin se cumple con la presencia de dos condiciones que se refieren a los ámbitos de la mitigación y la adaptación:

- Se evitan y reducen las emisiones de gas de efecto invernadero para contribuir a su estabilización en la atmósfera.
- Se fortalece el proceso de adaptación en el territorio nacional.[18]

A su vez, éstas se realizan a través de varias precondiciones relativas a cada ámbito de interés:

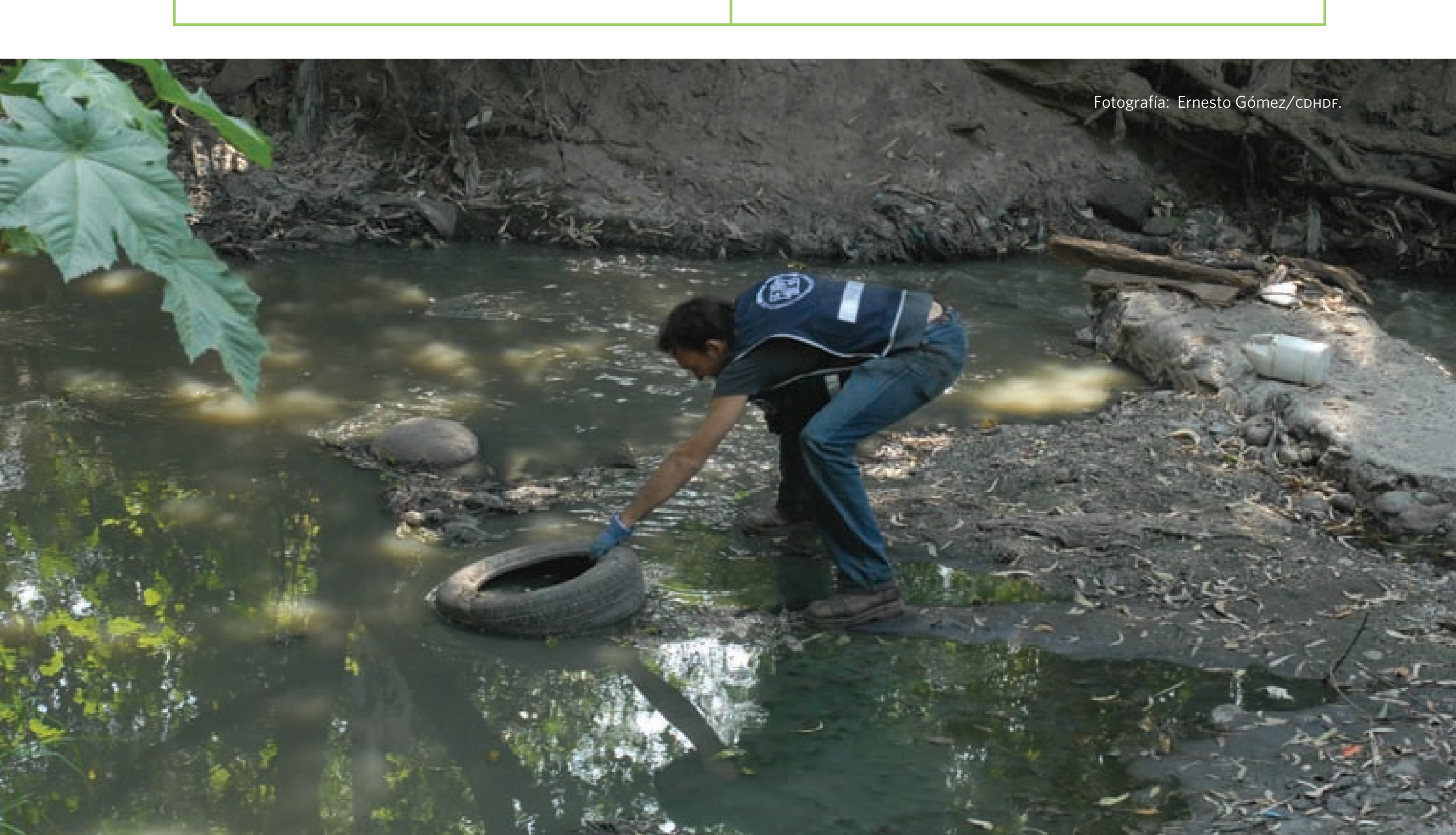
- Se aprovecha sustentablemente la energía para reducir la intensidad energética.
- Se hace una gestión efectiva de los procesos generadores de los contaminantes climáticos de vida corta, generando cobeneficios en la calidad del aire, la salud y el bienestar de la población.
- Se transita hacia el uso de energías limpias.
- Se preservan e incrementan los sumideros de carbono.
- Se transita a modelos de ciudades sustentables.
- Se gestiona el desarrollo sustentable de los sectores agropecuario, pesquero y forestal.
- Se conservan, restauran y manejan sustentablemente los ecosistemas y su biodiversidad y se mantienen los servicios ambientales.
- Se reduce la vulnerabilidad de la infraestructura estratégica y los sistemas productivos.
- Se reduce la vulnerabilidad del sector social.[19]

Al mismo tiempo tales precondiciones se componen de 35 más, de tipo específico, que se incluyen en el Mapa de la Teoría del Cambio de la Política Nacional de Cambio Climático 2017, elaborado por la Coordinación General de Cambio Climático para la Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación del INECC. Este entramado de condiciones y precondiciones específicas cuenta con una serie de condiciones transversales que son definidas como aquellas que son fundamentales para el cumplimiento de las condiciones y precondiciones definidas en el citado documento:

a) Se desarrolla, armoniza y fortalece el marco normativo en materia de cambio climático.
b) Se fortalecen capacidades institucionales y coordinación interinstitucional para implementar políticas de cambio climático.
c) Se promueve la inversión y el financiamiento de intervenciones en materia de cambio climático.
d) Se implementan instrumentos económicos y fiscales para la mitigación y adaptación al cambio climático.
e) Se realiza investigación, desarrollo y adopción tecnológica para un desarrollo resiliente y bajo en carbono.
f) Se educa, informa, sensibiliza y promueve la participación de la población en acciones de adaptación y mitigación al cambio climático.
g) Se lleva a cabo una gestión integral del territorio con criterios de cambio climático.
h) Se fomenta la generación de cobeneficios en la política de cambio climático.
i) Se incorporan criterios de cambio climático en los sectores público y privado.
j) Se aplica una perspectiva de género y derechos humanos en las intervenciones de cambio climático.

Este ámbito de la política climática también resulta de utilidad para poder entender la responsabilidad en la materia de las autoridades en los diferentes órdenes de gobierno. Por lo que nuevamente, considerando una perspectiva de derechos humanos, a partir de la reforma constitucional de junio de 2011 y la publicación de la Ley General de Cambio Climático es posible afirmar que las autoridades tienen, entre otras, las siguientes responsabilidades:

En el ámbito procedimental	En el ámbito sustantivo
a) Dar a conocer a las personas potencialmente afectadas y a la población en general los posibles impactos del cambio climático y las medidas emprendidas en materias de mitigación y adaptación al cambio climático. *b)* Incluir la participación social de manera adecuada en las decisiones públicas sobre el cambio climático. *c)* Proveer medios administrativos, judiciales y otros remedios en caso de que los derechos humanos de las personas puedan estar en peligro de ser violentados debido a ciertas decisiones en materia de cambio climático.[20]	*a)* Proteger a las personas en los diferentes ámbitos de sus esferas jurídicas de las afectaciones derivadas de los impactos del cambio climático. *b)* Responder a las circunstancias que motivan e impulsan el cambio climático mediante el establecimiento de normas jurídicas que regulen y controlen las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero en sus respectivos ámbitos de competencia y jurisdicción. *c)* Cooperar internacionalmente en la protección a los derechos humanos en contra de las afectaciones e impactos adversos del cambio climático. *d)* Incluir en las políticas y desarrollar acciones ante los impactos transfronterizos del cambio climático. *e)* Abrir espacios para la acción de grupos académicos, técnicos y empresariales en la toma de acciones frente al cambio climático, y generar condiciones de inversión y financiamiento de acciones a través de alianzas público-privadas. *f)* Salvaguardar los derechos humanos en todo el conjunto de actividades (condiciones y precondiciones) que tienen relación con el cambio climático.[21]



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

Aunado a lo anterior y debido a que existen grupos en donde la vulnerabilidad climática se encuentra exacerbada por otras circunstancias preexistentes como la pobreza en sus diferentes componentes –por ejemplo la carencia de condiciones de salud, de vivienda digna, de ingreso y de satisfactores para una vida digna; así como condiciones de desigualdad en grupos de población indígena y otras minorías, violencia, discriminación y falta de condiciones para la igualdad entre hombres y mujeres, entre otros temas de relevancia, las entidades gubernamentales deberán tomar en cuenta dichas variables al momento de planear, instrumentar y evaluar las políticas públicas en materia climática.

Frente a este escenario de retos, en el marco del 70 periodo de sesiones de la Organización de las Naciones Unidas, en 2015 se adoptó la agenda universal de desarrollo sostenible hacia 2030. Ésta considera 17 objetivos para el desarrollo sustentable, de los cuales el objetivo 13 se refiere a la acción por el clima. Dicho objetivo incluye las siguientes metas:

13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.

13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

13.a Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100 000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender a las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible.

13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.[22]

De todo lo anteriormente analizado resulta evidente la necesidad de abordar los temas de cambio climático como temas de derechos humanos, con una perspectiva adecuada y con el conocimiento de sus características, entre las cuales podemos identificar la universalidad, integralidad, progresividad, interdependencia, permanencia, irrenunciabilidad, irrevocabilidad y su énfasis de dirección hacia la protección de la condición humana y los sectores más vulnerables; así como la generación de condiciones de igualdad, oportunidades y no discriminación.

Esto cobra especial relevancia en el entorno internacional en donde algunas voces buscan desconocer lo que la ciencia y la humanidad ya han alcanzado colectivamente a entender sobre el clima, sus variaciones, sus causas y sus efectos.

Conclusión

La agenda de derechos humanos se encuentra íntimamente relacionada con la agenda climática. En este artículo se da cuenta de los elementos que conforman la Política Nacional de Cambio Climático y los diferentes espacios y esferas de responsabilidad de los entes estatales para garantizar, proteger y respetar los derechos humanos de las personas potencialmente afectadas por diversas actividades en los ámbitos de la mitigación o de la adaptación al cambio climático.

La nueva agenda de desarrollo universal a 2030 apuntala justamente esta visión y aporta elementos adicionales que permiten eliminar cualquier duda sobre el vínculo cercano que existe entre la acción necesaria de cara a los efectos adversos climáticos y la agenda de desarrollo sostenible, en donde los derechos humanos tienen un papel central para articular esfuerzos y objetivos. D

NOTAS

1 El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático es el principal órgano internacional encargado de evaluar el cambio climático. Se creó en 1988 como iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) para ofrecer al mundo una visión científica clara del estado actual de los conocimientos sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones ambientales y socioeconómicas. *Véase* OMM y PNUMA, *Cambio climático 2013. Bases físicas. Resumen para responsables de políticas, resumen técnico y preguntas frecuentes*, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2013, disponible en <http://bit.ly/1A55jna>, página consultada el 1 de abril de 2017.

2 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, "Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero", disponible en <http://bit.ly/2oppYR1>, página consultada el 1 de abril de 2017.

3 El Protocolo de Kioto se basa en los principios de la CMNUCC y compromete a los países industrializados a estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero; la Convención, por su parte, sólo alienta a los países a hacerlo. Para mayor información *véase* Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobado en Kioto el 11 de diciembre de 1997; y entrado en vigor el 16 de febrero de 2005.

4 Para mayor información *véanse* las comunicaciones nacionales de México ante la CMNUCC, disponibles en <http://bit.ly/2o0FiAU>, <http://bit.ly/2ojoN5A>, <http://bit.ly/2nyg6pd>, <http://bit.ly/2oZ6rVI> y <http://bit.ly/1NAPKm>, todas las páginas fueron consultadas el 1 de abril de 2017.

5 Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos", numerales 84 y 85, disponible en <http://bit.ly/198sBbZ>, página consultada el 1 de abril de 2017.

6 Es un acuerdo dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que establece medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a través de la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas como efectos del calentamiento global. *Véase* Acuerdo de París sobre el cambio climático, adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el 12 de diciembre de 2015 y abierto para firma el 22 de abril de 2016.

7 Conocidos como la hoja de ruta de Bali y generados en la COP13 de 2007, celebrada en Bali, Indonesia. *Véase* Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º periodo de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007*, FCCC/CP/2007/6, 14 de marzo de 2008, disponible en <http://bit.ly/2pmOP5B>, página consultada el 1 de abril de 2017.

8 *Véase* Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º periodo de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011*, FCCC/CP/2011/9, 15 de marzo de 2012, disponible en <http://bit.ly/2orL9m0>, página consultada el 1 de abril de 2017.

9 Ley General de Cambio Climático, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012; última reforma publicada el 1 de junio de 2016, artículo 2º, fracción I.

10 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40*, México, Gobierno de la República, 2013, disponible en <http://bit.ly/1FLpjbo>, página consultada el 1 de abril de 2017.

11 Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 2014.

12 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014*, México, Coneval, 2015, disponible en <http://bit.ly/2lxQK5j>, página consultada el 1 de abril de 2017.

13 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, "Vulnerabilidad al cambio climático", disponible en <http://bit.ly/2oZ5KP1>, página consultada el 1 de abril de 2017.

14 Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018.

15 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40*, *op. cit*.

16 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, "Lineamientos y Criterios Específicos para la Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático", disponible en <http://bit.ly/2pmOVdi>, página consultada el 1 de abril de 2017.

17 Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, estrategia 4.4.3.

18 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, "Mapa de la Teoría del Cambio de la Política Nacional de Cambio Climático 2017", elaborado por la Coordinación General de Cambio Climático para la Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación del INECC.

19 *Idem*.

20 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Climate Change and Human Rights*, Nairobi, UNEP, 2015, pp. 16-18, disponible en <http://bit.ly/2oZ52S9>, página consultada el 1 de abril de 2017.

21 *Ibidem*, pp. 19-20.

22 Organización de las Naciones Unidas, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de septiembre de 2015, p. 26, disponible en <http://bit.ly/1O9BczJ>, página consultada el 1 de abril de 2017.



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

Derechos humanos y cambio climático

Cecilia Santiago Loredo*

* Bióloga por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Xochimilco; y especialista en derechos humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenta con un posgrado en estudios organizacionales por la UAM Iztapalapa y actualmente se desempeña como tercera visitadora general en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Actualmente es necesario el desarrollo de una plataforma regional orientada a profundizar la comprensión de los Estados sobre el cambio climático y sus efectos, a definir prioridades y posibles soluciones al fenómeno, y a pugnar por una participación más eficaz e informada de los países del continente en las negociaciones globales relacionadas con este tema, analiza la autora del presente texto.

El cambio climático es un proceso asociado a la importante concentración de gases de efecto invernadero (GEI)[1] en la atmósfera terrestre, en comparación con las concentraciones que había en épocas preindustriales.[2] Aunque en las décadas recientes se ha mantenido una importante discusión entre quienes creen que el calentamiento del planeta es causado por el hombre y quienes aseguran que se trata de un ciclo natural,[3] existe consenso respecto de que los gases mencionados, en especial el dióxido de carbono, son resultado del uso de combustibles fósiles en prácticamente todas las actividades humanas ligadas a la reproducción social como la agricultura, la movilidad y el desarrollo de las industrias textil, alimentaria, constructiva y de iluminación, entre otras. Dichas actividades, sumadas al incremento de la población humana, son factores determinantes en la emisión de billones de toneladas de GEI que son depositados en la atmósfera, alterando el balance e incrementando la temperatura global.[4]

Para diversos estudiosos del tema la concentración de GEI ya es considerada en sí misma un riesgo; desde una perspectiva ecológica planetaria se estima que el nivel de estos gases se encuentra cercano a un límite que no debe transgredirse si es que se quiere conservar un entorno natural sin cambios irreversibles e impredecibles.[5] Por ahora, quizá el cambio más notorio y estudiado es el aumento de la temperatura de la Tierra.

En este punto es necesario hacer un paréntesis y explicar que el riesgo debido a tal aumento no sólo se refiere a la percepción de climas más calurosos o secos sino también al incremento en la frecuencia e intensidad de las lluvias, tormentas, ciclones, inundaciones, tornados, incendios, deslaves y sequías; y cómo cada uno de estos fenómenos conlleva otra serie de consecuencias que transforman la vida de múltiples especies de animales y plantas, y que impactan en las actividades productivas de las poblaciones humanas como son la pesca, la ganadería, la agricultura, e incluso actividades industriales o de servicios, porque se perturban las cadenas de suministro y distribución. Con el cambio de clima también se ampliarán las fronteras geográficas de las enfermedades trasmitidas por vectores como la malaria o el dengue, entre otras.

Por lo anterior, el cambio climático es un proceso que acarreará serios impactos para las poblaciones humanas; de hecho, se prevé que las niñas y los niños serán un grupo impactado

de forma sustantiva. De acuerdo con la información del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), en 2040 uno de cada cuatro niños vivirá en zonas con escasez de agua potable, lo que aunado al incremento en la temperatura mundial promedio multiplicará las amenazas de sobrevivir en tiempos de sequía, ya que dispondrán de menos alimento y deberán recorrer (junto con sus familias) mayores distancias para obtener agua, lo que implicará menos tiempo para asistir a la escuela, estudiar y jugar.[6]

Lo anterior es sólo una muestra de la amenaza que representa el cambio climático para el acceso y ejercicio de diversos derechos humanos, entre éstos a un medio ambiente sano por su relación directa con otros derechos como la vida digna, la salud, la alimentación, el agua y la vivienda.

Antecedentes internacionales del reconocimiento del cambio climático

Fue en 1988 mediante la Resolución 43/53[7] cuando por primera vez la Asamblea General de las Naciones Unidas mencionó el tema del cambio climático refiriendo el título Protección del clima para las presentes y futuras generaciones. En este documento el sistema internacional reconoció que el cambio climático constituye una preocupación común, entre otras cosas determina adoptar medidas necesarias y oportunas para enfrentarlo, y conmina a todos los subprogramas y órganos de las Naciones Unidas a asignar máxima prioridad al tema. Como parte de las acciones, ese mismo año se creó el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), instancia establecida por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) que facilita las evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta.[8]

En 2040 uno de cada cuatro niños vivirá en zonas con escasez de agua potable, lo que aunado al incremento en la temperatura mundial promedio multiplicará las amenazas de sobrevivir en tiempos de sequía ya que dispondrán de menos alimento y deberán recorrer (junto con sus familias) mayores distancias para obtener agua.

En diciembre de 1990 el Comité de Negociación Intergubernamental inició las negociaciones de lo que llegó a ser la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cuyo objetivo explícito es:

> La estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias [humanas] peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.[9]

Asimismo, precisó que los países desarrollados estabilizarían sus emisiones. Para alcanzar la reducción de GEI por parte de los Estados se estableció el Protocolo de Kioto,[10] por medio del cual 37 países considerados desarrollados se comprometieron a reducir o no variar sus emisiones a nivel global durante un primer periodo de compromisos de 2008 a 2012. Cabe mencionar que debido a un complejo proceso de ratificación, el Protocolo entró en vigor hasta el 16 de febrero de 2005 cuando se cubrió su aceptación, aprobación o adhesión por 55 Estados Parte, entre los que se encontraban varios cuyas emisiones totales representaban por lo menos 55% del total de emisiones de dióxido de carbono. Actualmente el Protocolo cuenta con la firma de 192 Estados y una organización regional de integración económica.[11]

En diciembre de 2007 en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se adoptó el Plan de Acción de Bali como parte de un proceso global muy ambicioso que permitiría la aplicación eficaz y sostenida de la Convención mediante la cooperación.


Fotografía: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Este plan define los pilares de la negociación mundial: visión de largo plazo, mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento; asimismo, estableció un grupo de trabajo sobre cooperación con el mandato de sesionar varias veces al año para construir consensos.

En la Conferencia de las Partes (COP) 15, celebrada en Copenhague, se extendió el mandato del grupo de trabajo para continuar su labor y presentar el resultado en la COP16, que se llevó a cabo en Cancún en 2010. La COP15 logró mejoras en muchas cuestiones clave. Aun cuando el Acuerdo de Copenhague no fue adoptado por todos los gobiernos, permitió progresar en diversos aspectos clave como: *1)* elevar la política del cambio climático al nivel político más alto; *2)* avanzar las negociaciones sobre la infraestructura necesaria para el buen funcionamiento de la cooperación mundial frente al cambio climático, y *3)* comprometer a los países desarrollados a aportar 30 000 millones de dólares para financiar la adaptación y mitigación en países en desarrollo.[12]

En 2015, durante la Conferencia sobre el Cambio Climático celebrada en Varsovia, los gobiernos tomaron nuevas decisiones para seguir prosperando hacia un acuerdo universal sobre la atención y el reconocimiento del fenómeno. Al respecto se plantearon como objetivos fortalecer la unidad de las naciones en un esfuerzo efectivo global para reducir las emisiones con la rapidez suficiente para trazar la ruta que las personas y los gobiernos deberán seguir con el fin de salir de la zona de peligro del cambio climático,[13] desarrollando al mismo tiempo la capacidad de adaptación; así como impulsar acciones amplias y rápidas que tengan un impacto positivo en el control del clima actualmente. Cabe destacar que también continuó el avance para lograr los apoyos hacia diferentes países con el objetivo de que pudieran adaptarse a los impactos del cambio climático: y además se aprobó el reglamento para reducir las emisiones asociadas a la deforestación y la pérdida de zonas forestales mediante un sistema de pago basado en la protección de los bosques.[14]

Durante la 21 sesión de la Conferencia de las Partes y la undécima sesión de la Conferencia de la Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto, que tuvo lugar del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2015 en la ciudad de París, la Conferencia sobre el Cambio Climático concluyó con la adopción de un acuerdo histórico para combatir el cambio climático e impulsar medidas e inversiones para un futuro bajo en emisiones de carbono, resiliente y sostenible. En dicho acuerdo los Estados Parte reconocieron la progresión de la amena-

za que significa el cambio climático, se esboza entre otras cosas la prioridad de salvaguardar la seguridad alimentaria y acabar con el hambre, se reflexiona sobre la vulnerabilidad de los sistemas de producción de alimentos ante los efectos adversos del cambio climático, y se enfatiza que este fenómeno es un problema de toda la humanidad. Por lo tanto, al adoptar medidas para hacerle frente los Estados Parte deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos a la salud; los de los pueblos indígenas, las comunidades locales, las personas migrantes, las y los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables; y la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad.[15]

La política mexicana en materia de cambio climático se basa en los preceptos de la Conferencia sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto. Ha sido construida de acuerdo con ambos instrumentos; y aunque en su calidad de país en desarrollo México no está obligado a reducir sus emisiones de GEI, su participación desde el inicio ha sido constante y no ha faltado a su obligación de elaborar reportes conocidos como *comunicaciones nacionales*, de los cuales ha presentado seis. Tales documentos permiten contar con información actualizada sobre las emisiones de GEI, además de facilitar la identificación de medidas de mitigación y adaptación para México.

Cambio climático y derecho humano a un medio ambiente sano en México

Si bien la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 representó un cambio relevante para establecer la obligación del Estado en materia de protección, garantía y respeto a los derechos humanos en favor de las personas, aunado a elevar a rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte, también es importante reconocer el esfuerzo de la región latinoamericana de reflexión y abordaje de las implicaciones metodológicas sobre el derecho humano a un medio ambiente sano en materia de cambio climático.

Como ya se estableció, es posible decir que en más de 20 años de generación de conocimiento y divulgación del cambio climático hoy en día más personas y muchos países dentro de la comunidad internacional no sólo reconocen la importancia de las acciones que deben mante-


Fotografía: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

nerse para contener las emisiones de GEI, sino que también han suscrito diversos acuerdos internacionales que han planteado las obligaciones que los Estados deben de llevar a cabo.

Algunos de los compromisos adquiridos están dirigidos a fortalecer la resiliencia[16] y la capacidad de adaptación de los países en relación con los riesgos asociados con el clima y los desastres naturales; incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales; y mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional en relación con la mitigación del cambio climático, la adaptación, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.[17]

El derecho a un medio ambiente sano es considerado como un derecho humano y es de carácter colectivo y difuso. En México, el artículo 4º de la Constitución federal lo reconoce, en tanto que el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, tutela el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, requiriendo a los Estados Parte a promover la protección, preservación y mejoramiento de éste.[18]

El derecho humano a un medio ambiente sano en un escenario de cambio climático global implica la obligatoriedad institucional para su protección y salvaguarda. En tal sentido, la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) es el instrumento rector de las acciones que se implementarán en México para combatir este fenómeno en los próximos 40 años. Con base en conocimientos científicos sólidos, plantea metas viables que van más allá de reducir los GEI y traza una ruta de largo plazo para mejorar la salud y la calidad de vida de la población, además de convertir a nuestro país en una sociedad con mayor resiliencia.[19] La ENCC integra en su diseño los preceptos de la reforma constitucional ya referida y el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, así como los lineamientos del sistema universal referentes al cambio climático ya descritos.

Es posible inferir que la estrategia plantea el derecho a un medio ambiente sano como una política de participación social, transparencia, y acceso a la información y a la justicia que garantice a las personas el acceso a la información sobre el medio ambiente en manos de las autoridades públicas y su participación en los procesos



de adopción de decisiones; y señala la obligatoriedad del Estado de garantizar el acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos como el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes para hacer valer este derecho.

En la ENCC se establece que las decisiones para la mitigación y la adaptación al cambio climático derivan de una planeación interinstitucional y que su enfoque es a largo plazo, sistemático, descentralizado, participativo e integral.

En este contexto de reforma constitucional y de gestión del cambio climático, el estudio de las implicaciones que conlleva adoptar el derecho humano a un medio ambiente sano como pilar de la política pública para mitigar, revertir o adaptarse al cambio climático tiene relevancia y pertinencia, porque: *i)* implica conocer los fundamentos socioambientales de la exigencia de justicia ambiental que subyacen en los movimientos ambientales y territoriales de México y América Latina; *ii)* es una oportunidad para que los instrumentos de política pública sean diseñados y condicionados para velar por la salvaguarda de los derechos humanos en general y el derecho humano a un medio ambiente sano en particular, así como para cumplir el objeto de la Ley General de Cambio Climático, y *iii)* contribuir a la definición y enriquecimiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación del cumplimiento de este derecho, y al reforzamiento de la política pública climática.

La multiplicidad de acciones derivadas de la ENCC debe enfatizar una perspectiva de prevención, en la lógica del principio de precautoriedad, como un elemento clave para el fortalecimiento de la política climática en los términos de acceso a la justicia que plantea. También se requiere revisar la normatividad y las acciones desde la perspectiva del enfoque de derechos, ya que éste ofrece la posibilidad de dimensionar las implicaciones del derecho a un medio ambiente sano cuando se adoptan medidas de mitigación o adaptación al cambio climático, y la forma como se vincula la garantía y protección de otros derechos relacionados como la libre determinación, la alimentación, el acceso al agua y saneamiento, la salud, la seguridad, la vivienda y la participación.

La comprensión del derecho a un medio ambiente sano tendrá mayor relevancia cuando puedan transferirse sus elementos sustantivos como procedimentales clave; por ejemplo, cuando se observen objetivamente en un instrumento de evaluación de proyectos de gran impacto ambiental y social como es la Manifestación de Impacto Ambiental, que priorice la garantía del derecho a un medio ambiente sano en relación con el conjunto de derechos asociados a él, situación que aún no observamos en el diseño de estos instrumentos, sólo por mencionar algunos.

Conclusiones

Si bien la relación entre el cambio climático y los derechos humanos continúa una línea de organizaciones, acciones y compromisos ampliamente discutidos en el sistema universal que de forma natural se alinean al derecho humano a un medio ambiente sano y por tanto a muchos otros derechos que dependen de las condiciones ambientales para que la humanidad pueda sobrevivir, también es cierto que los planteamientos para vincular ambos campos de conocimiento son relativamente jóvenes. El vínculo se analizó en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con la presunta violación a los derechos humanos del pueblo inuit por parte de Estados Unidos y Canadá. Aunque la Comisión no admitió la solicitud en virtud de la dificultad de establecer el nexo causal entre las emisiones de GEI y los daños específicos señalados, el caso permitió conocer posturas interesantes respecto de los derechos humanos, los pueblos indígenas y los derechos humanos.[20]

Asimismo, la Resolución AG/RES 2429 de la Organización de los Estados Americanos sobre Derechos Humanos y Cambio Climático en las Américas, aprobada en 2008, incorporó formalmente al cambio climático y sus efectos sobre los derechos humanos en la agenda política del hemisferio, y abrió el camino para el desarrollo de una plataforma regional orientada a profundizar la comprensión de los Estados sobre el cambio climático y sus efectos, definir prioridades y posibles soluciones al fenómeno, y pugnar por una más eficaz e informada participación de Estados del continente en las negociaciones globales sobre el cambio climático.[21]

Cabe mencionar que aunque los efectos físicos del calentamiento global no pueden abor-

darse fácilmente como violaciones a derechos humanos, ya que los daños relacionados con el cambio climático rara vez pueden atribuirse a los actos u omisiones de determinados Estados, es necesario que las normas y principios de derechos humanos informen y fortalezcan las medidas de política en el ámbito del cambio climático, y que se realicen estudios detallados que permitan evaluar el impacto del cambio climático en los derechos humanos.[22] D

NOTAS

1 Dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4), dióxido nitroso (N_2O) y ozono (O_3).
2 Gian Carlo Delgado Ramos (coord.), *Transporte, ciudad y cambio climático*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 2012.
3 Martín Nájera Rodríguez, "Cambio climático y gestión integral de riesgos de desastres", documento de trabajo, 2013 disponible en <http://bit.ly/2pBV6vB>, página consultada el 25 de abril de 2017.
4 Rodolfo Godínez Rosales, *Cambio climático y derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 35, disponible en <http://bit.ly/2quY2KC>, página consultada el 25 de abril de 2017.
5 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Cambio climático 2007. Informe de síntesis*, Ginebra, IPCC, 2008, 103 pp.
6 Para mayor información *véase* Unicef, "Sed de futuro: el agua y la infancia en un clima cambiante", disponible en <http://uni.cf/2nMkb8R>, página consultada el 25 de abril de 2017.
7 *Véase* Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras, Resolución 43/53 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 6 de diciembre de 1988, disponible en <http://bit.ly/2ptgBQR>, página consultada el 25 de abril de 2017.
8 Para mayor información *véase* Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "¿Qué es el IPCC?", disponible en <http://bit.ly/1lI9hdJ>, página consultada el 25 de abril de 2017.
9 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, artículo 2º, disponible en <http://bit.ly/1ou52iz>, página consultada el 25 de abril de 2017.
10 Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobado en Kioto el 11 de diciembre de 1997, disponible en <http://bit.ly/ZM45f6>, página consultada el 5 de mayo de 2017. Éste debe leerse junto con las decisiones 1/CP.3, 2/CP.3 y 3/CP.3.
11 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Report of the Conference of the Parties on its third session, held at Kyoto from 1 to 11 December 1997. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its third session*, FCCC/CP/1997/7/Add.1, 25 de marzo de 1998, artículo 25, disponible en <http://bit.ly/2p2IE67>, página consultada el 25 de abril de 2017.
12 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, "La hoja de ruta de Bali", disponible en <http://bit.ly/2pUNqHM>, página consultada el 25 de abril de 2017.
13 El objetivo es mantener el aumento de la temperatura en este siglo muy por debajo de los 2 °C, impulsar los esfuerzos para limitar dicho aumento por debajo de 1.5 °C sobre los niveles preindustriales y reforzar la habilidad para hacer frente a los impactos del cambio climático. *Véase* Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Aprobación del Acuerdo de París. Propuesta del presidente. Proyecto de decisión -/CP.21*, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 12 de diciembre de 2015, disponible en <http://bit.ly/1tprFx3>, página consultada el 25 de abril de 2017.
14 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, "Los resultados de Varsovia", disponible en <http://bit.ly/2qvlYxq>, página consultada el 25 de abril de 2017.
15 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Aprobación del Acuerdo de París. Propuesta del presidente. Proyecto de decisión -/CP.21*, *doc. cit.*, pp. 1 y 2.
16 Capacidad de los sectores, territorios y sistemas sociales y ambientales para resistir y sobreponerse a los impactos asociados al cambio climático.
17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 objetivos para transformar nuestro mundo, "Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos", disponible en <http://bit.ly/1WlOGdN>, página consultada el 25 de abril de 2017.
18 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII periodo de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988, artículo 11.
19 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40*, México, Gobierno de la República, 2013, disponible en <http://bit.ly/1FLpjbo>, página consultada el 25 de abril de 2017.
20 Rodolfo Godínez Rosales, *op. cit.*, p. 43.
21 Centro de Derechos Humanos y Ambiente, "La OEA aprobó resolución sobre derechos humanos y cambio climático", 29 de junio de 2011, disponible en <http://bit.ly/2oV23L9>, página consultada el 25 de abril de 2017.
22 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos*, A/HRC/10/61, Ginebra, 15 de enero de 2009.



Fotografía: Gobierno de la Ciudad de México.

Cambio climático: una visión de la Ciudad de México

Isabel Arabia Rojas González*

* Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México. De 2011 a 2015 colaboró en la Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México. En 2015 se incorporó a la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México; actualmente es coordinadora de Difusión y Comunicación en la Dirección de Planeación y Coordinación de Políticas de dicha institución.

Cada día son más evidentes los efectos del cambio climático, así como los riesgos que éstos conllevan para todos los seres vivos; por eso varios países y ciudades se han comprometido a reducir sus emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para evitar las amenazas que supone el incremento de la temperatura. La Ciudad de México no es la excepción, y en este texto se señalan las estrategias para generar las condiciones destinadas a proteger, respetar y robustecer los derechos humanos ante tales riesgos.

Introducción

El cambio climático es uno de los mayores retos a nivel mundial y la principal amenaza ambiental que enfrenta la humanidad. El incremento de la temperatura en todo el planeta a causa de las altas concentraciones de compuestos y gases de efecto invernadero (CGEI) emitidos por la actividad humana ha tenido repercusiones negativas en el medio ambiente, la sociedad y los sectores productivos desde hace varias décadas.

Dicho aumento de la temperatura de los océanos y la superficie terrestre ha provocado el deshielo de glaciares y casquetes polares, que suba el nivel del mar y que se registren sequías prolongadas, olas de calor y lluvias atípicas, entre otras alteraciones, lo que ha causado la pérdida de la biodiversidad y la disminución de la productividad agrícola y la cantidad de agua disponible para consumo humano, así como la inestabilidad económica y una mayor presencia de enfermedades infecciosas y respiratorias.

Ante ello, nuestro país ha desarrollado una política climática a nivel nacional[1] y local.[2] Al respecto, la Ciudad de México ha asumido con seriedad y responsabilidad su compromiso para combatir el cambio climático, y ha dedicado grandes esfuerzos para desplegar una base sólida de conocimientos en la materia que se ven reflejados en las políticas públicas puestas en marcha para disminuir los impactos de este fenómeno.

A través de herramientas e instrumentos que promueven acciones concretas de mitigación de emisiones de CGEI y adaptación, la Ciudad de México fomenta el crecimiento económico y social bajo los principios del desarrollo sustentable. Una herramienta de planeación destacable es el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México (PACCM) 2014-2020,[3] el cual reconoce al cambio climático como una amenaza grave con implicaciones negativas en la población y plantea las siguientes metas a 2020: reducir 10 millones de toneladas de bióxido de

carbono equivalente (CO_2 eq) acumuladas e incrementar la resiliencia de 5.6 millones de habitantes con algún grado de vulnerabilidad.

El PACCM coordina e impulsa acciones para disminuir los riesgos ambientales, sociales y económicos provocados por el cambio climático y simultáneamente promueve el bienestar de la población mediante acciones específicas sobre eficiencia energética, contención de la mancha urbana, mejoramiento ambiental, manejo de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad, y construcción de la resiliencia, con una política transversal en materia de educación, comunicación, investigación y desarrollo.

Las políticas públicas de la Ciudad de México reflejan modelos que permiten avanzar hacia la sustentabilidad y potenciar los beneficios que brinda el capital natural, esto mediante el consenso interinstitucional, la inclusión de las personas tomadoras de decisión y la sociedad, el fomento de la cohesión y la participación colectiva, la igualdad de género, y la gobernanza y flexibilidad para redefinir acciones.

Ciudad de México, a la vanguardia en materia ambiental

Las ciudades, por ser grandes espacios que albergan altas concentraciones de personas, así como de desarrollo tecnológico y económico, consumen grandes cantidades de energía y a su vez emiten porcentajes elevados de CGEI, de ahí la importancia de que realicen acciones para lograr un crecimiento con baja intensidad de carbono.

La Ciudad de México se ha puesto a la vanguardia en la atención al cambio climático con medidas específicas y resultados tangibles a corto, mediano y largo plazos. Ejemplo de ello es la implementación *de La visión de la Ciudad de México en materia de cambio climático al 2025*, documento que contempla la ejecución de 102 acciones con las cuales se espera lograr hacia 2025 la mitigación de 31.4 millones de toneladas de CO_2 eq acumuladas respecto de 2012 e incrementar las capacidades adaptativas y de resiliencia de 8.8 millones de personas con el fin de evitar o disminuir los impactos del cambio climático.[4]

La Ciudad de México se ha puesto a la vanguardia en la atención al cambio climático con medidas específicas y resultados tangibles a corto, mediano y largo plazos. Ejemplo de ello es la implementación de *La visión de la Ciudad de México en materia de cambio climático al 2025*.

De acuerdo con cifras del inventario de emisiones de la Ciudad de México 2014, el sector del transporte es el que más aporta a la emisión de CGEI, seguido del de residuos debido a la disposición de éstos en rellenos sanitarios y al tratamiento de aguas residuales.[5] Para disminuir la presencia de tales contaminantes en la atmósfera y reducir los riesgos en la población son primordiales la voluntad y la participación de todos los sectores de la sociedad.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad de México ha impulsado acciones que fortalecen la política climática a través del aprovechamiento de residuos orgánicos en plantas de composta y el reciclaje de residuos inorgánicos recuperados en plantas de selección, el uso de la bicicleta como medio de transporte, la puesta en marcha de nuevos corredores del Metrobús, y la modernización y el uso eficiente de la energía en el Sistema de Transporte Colectivo Metro.

Asimismo, se han implementado estrategias para la instalación de bases de taxis en puntos estratégicos, la renovación y modernización del alumbrado público, el uso de combustibles menos contaminantes y la renovación de autobuses diesel en el transporte de pasajeros; además de acciones de sustentabilidad en casas habitación, entre otras, logrando con ello avanzar en las metas de mitigación.

Dichas acciones en conjunto han coadyuvado a la construcción de una ciudad resiliente, es decir, capaz de resistir los impactos del cambio climático y de recuperarse rápidamente, bajo una perspectiva integral de los riesgos que éste implica. Sin embargo, la constante emisión de CGEI como consecuencia de las actividades humanas que se realizan dentro y fuera de la ciudad continúa contribuyendo a que el clima cambie de manera acelerada y que con ello se

presenten diversas amenazas naturales que ponen en riesgo a la población, entre la que se encuentran diversos grupos en condición de vulnerabilidad.

Frente a ello, la Ciudad de México ha aplicado medidas de alto impacto con un enfoque de derechos humanos que han sido diseñadas con el consenso institucional y de la sociedad, lo que ha permitido lograr importantes avances en el combate contra el cambio climático.

El cambio climático y los derechos humanos

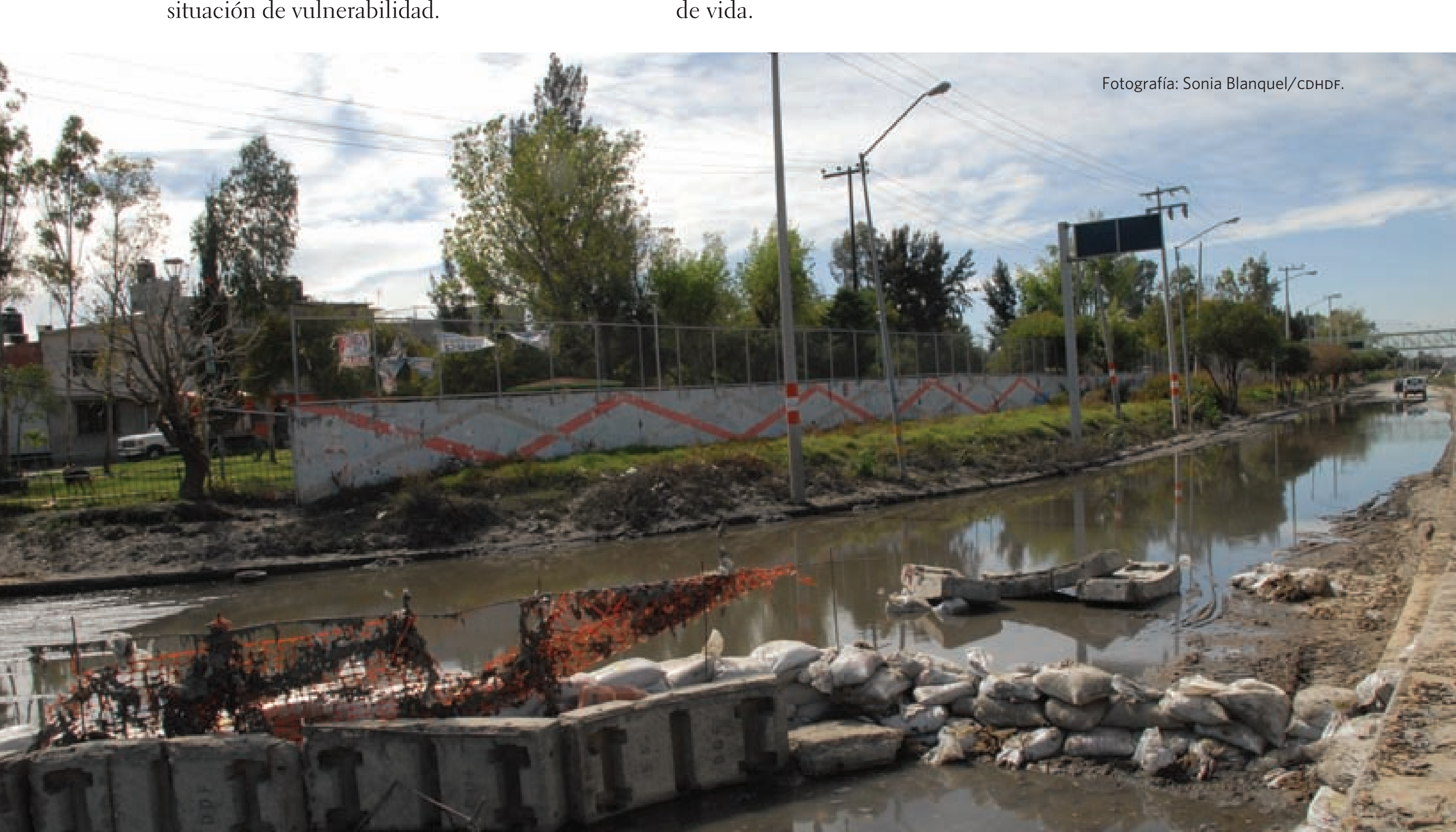
Cabe señalar que este fenómeno no sólo tiene altos costos económicos para las ciudades sino también para la salud y la calidad de vida de sus habitantes. En la Ciudad de México el crecimiento poblacional ha ocasionado que la mancha urbana se expanda, impactando al suelo de conservación y los servicios ambientales que éste ofrece, y generando problemas de contaminación y movilidad.

En ese contexto las variaciones climáticas inciden de manera directa e indirecta en el bienestar de la población, afectando el disfrute de diversos derechos humanos, entre ellos, a gozar de una vida digna, a la salud, al acceso al agua, a un medio ambiente sano, a la alimentación y a la vivienda adecuada, y sobre todo de grupos en situación de vulnerabilidad.

Sin lugar a dudas, el cambio climático afecta a todos estos componentes que permiten el goce de tales derechos fundamentales. El incremento de las tasas de mortalidad y morbilidad como consecuencia de eventos climáticos extremos (calor o frío intenso, tormentas e inundaciones) es resultado de los efectos directos de dicho fenómeno en la salud.

De manera indirecta este fenómeno ha favorecido las condiciones climáticas para la aparición y propagación de enfermedades como el dengue, la fiebre chikungunya y el paludismo, las cuales son transmitidas por mosquitos. Hasta este momento tales padecimientos no han surgido en la Ciudad de México; los casos atendidos fueron por contagios en otras entidades del país, lo que significa que esta urbe está preparada para su atención.

La desnutrición, sobre todo en personas que pertenecen a grupos con algún grado de vulnerabilidad, también está relacionada con las alteraciones en la producción agropecuaria –la cual se ha visto perjudicada por la presencia de eventos climáticos extremos– y la falta de atención médica adecuada a la población debido a los daños en la infraestructura sanitaria ocasionados por tormentas e inundaciones. Éstos y otros factores han contribuido al deterioro de la calidad de vida.



Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.


Fotografía: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Asimismo, derivado de la escasez o exceso de agua, la producción agroalimentaria ha sido afectada, y como consecuencia de ello la seguridad alimentaria, lo que ha repercutido en el abasto de alimentos en las ciudades. Para contrarrestar dicha situación, la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México ha desarrollado programas de educación ambiental que promueven el consumo local a través del mercado de trueque[6] y la creación de huertos urbanos.[7]

Para aminorar los impactos del cambio climático el Gobierno de la Ciudad de México creó el Fondo Ambiental de Cambio Climático, instrumento de financiamiento que en 2016 apoyó dos proyectos para la capital del país: ampliación de la infraestructura ciclista y emisión del primer bono verde.

En materia de agua, la ciudad enfrenta un alto grado de vulnerabilidad debido al cambio climático. La creciente demanda de este recurso, la sobreexplotación de los mantos acuíferos y el estado en que se encuentran las áreas naturales de recarga del vital líquido son algunos factores de riesgo, por lo que es necesario que la sociedad contribuya con medidas eficientes de ahorro de agua que a su vez permitirán el ahorro de la energía utilizada para el bombeo de ésta en los sistemas hídricos como el Cutzamala y el Lerma.

Cabe destacar que en el periodo que va de 1980 a 2013 las lluvias, inundaciones, vientos, granizadas y desbordamientos de aguas negras afectaron a 49 970 personas en la Ciudad de México; los deslizamientos de laderas y sismos a 6 338, y los 8 657 incendios forestales causaron daños a 17 549 hectáreas de terrenos, lo que trajo consigo pérdidas en los ecosistemas y afectaciones a viviendas.

Para aminorar los impactos del cambio climático el Gobierno de la Ciudad de México creó el Fondo Ambiental de Cambio Climático (FACC),[8] instrumento de financiamiento que

en 2016 apoyó dos proyectos para la capital del país: ampliación de la infraestructura ciclista y emisión del primer bono verde. En 2017 el FACC financiará al menos 20 proyectos ambientales para aminorar los efectos del cambio climático, entre los que destacan la generación de energía a través de la instalación de biodigestores en comunidades rurales, la eficiencia energética en edificios de gobierno, la utilización de energías limpias en hospitales, la instalación de sistemas de captación de agua pluvial en preparatorias, y un estudio para conocer los efectos del cambio climático en mujeres y hombres, por mencionar algunos.

Conclusión

Los efectos del cambio climático cada vez son más evidentes y cada día hay más certidumbre de los riesgos que éstos conllevan para todos los seres vivos; por eso varios países y ciudades se han comprometido a reducir sus emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para evitar las amenazas que supone el incremento de temperatura en hasta 2° C.

La visión de la Ciudad de México en materia de cambio climático al 2025 y la estrategia y el PACCM 2014-2020, así como otras herramientas e instrumentos jurídicos como la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal[9] han permitido crear y fortalecer las capacidades de respuesta ante dichas amenazas y aplicar acciones concretas que contribuyan al goce de los derechos humanos.

Además, el fortalecimiento de las instituciones y los organismos que generan las condiciones para proteger, respetar y robustecer los derechos humanos frente a los riesgos del cambio climático permite trazar la ruta con directrices definidas en materia de mitigación y adaptación para avanzar hacia una ciudad sustentable con baja intensidad de carbono.

NOTAS

1 México se unió a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1992 y se comprometió a trabajar para estabilizar los gases de efecto invernadero en colaboración con otros países. Al respecto, la actual administración presentó su Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40. Para información *in extenso véase* Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40*, México, Gobierno de la República, 2013, disponible en <http://bit.ly/2oR9uiA>, página consultada el 28 de marzo de 2017.

2 Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, *La visión de la Ciudad de México en materia de cambio climático al 2025*, México, Sedema, disponible en <http://bit.ly/2oMZGsV>, página consultada el 28 de marzo de 2017.

3 Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente, A. C., *Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020*, México, Sedema, 2014, disponible en <http://bit.ly/2oaREsL>, página consultada el 28 de marzo de 2017.

4 Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, *op. cit.*

5 *Véase* Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México, *Inventario de emisiones de la CDMX 2014. Contaminantes criterio, tóxicos y de efecto invernadero*, México, Sedema, 2016, p. 19, disponible en <http://bit.ly/2glXukk>, página consultada el 28 de marzo de 2017.

6 Para información *in extenso véase* Mercado de trueque, disponible en <http://bit.ly/2c9YXwY>, página consultada el 28 de marzo de 2017.

7 *Véase* Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, "Talleres introductorios de huertos urbanos 2017", disponible en <http://bit.ly/29I5894>, página consultada el 28 de marzo de 2017.

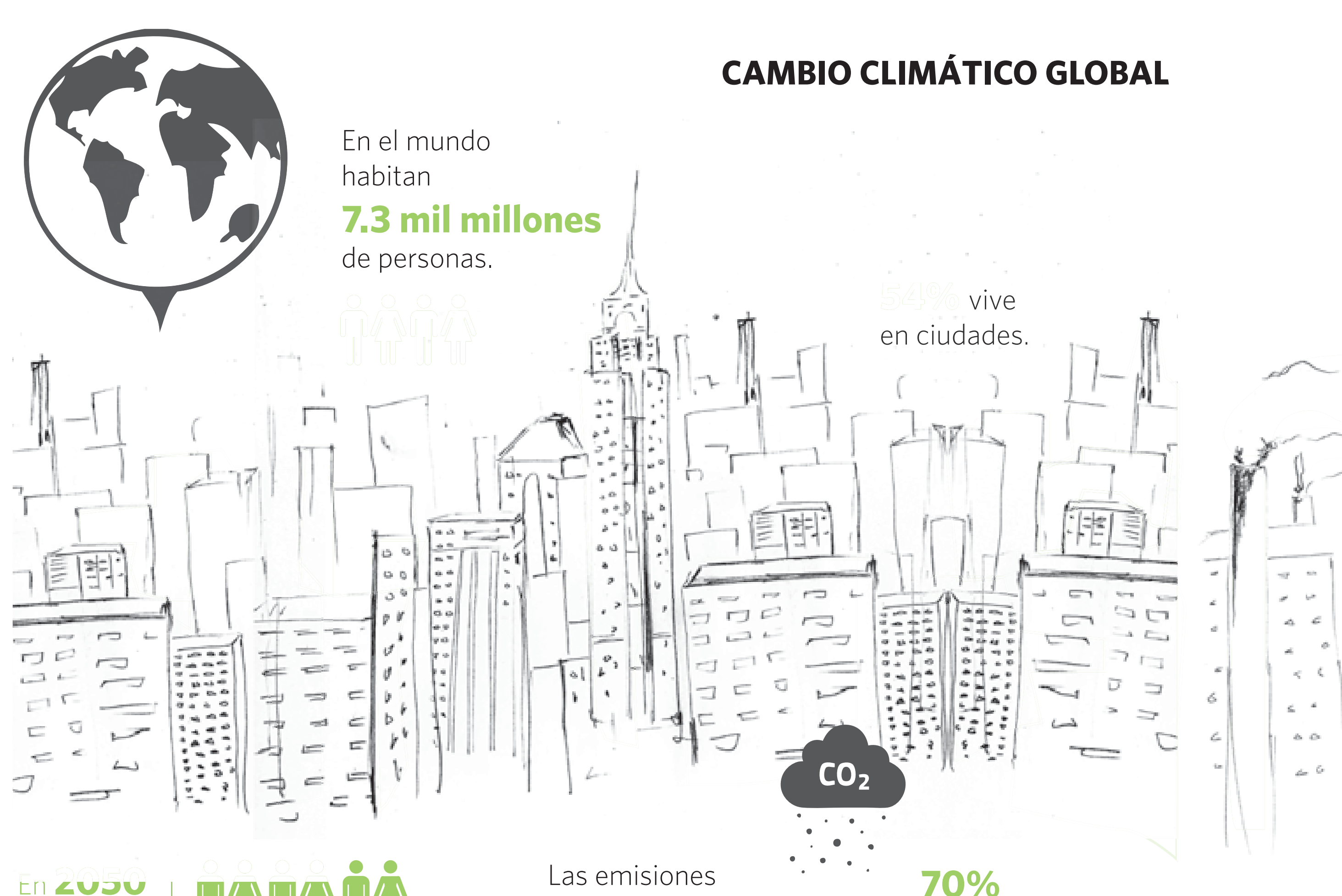
8 *Véase* Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, "Fondo Ambiental de Cambio Climático", disponible en <http://bit.ly/2pv9XH5>, página consultada el 3 de abril de 2017.

9 *Véase* Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de junio de 2011.

EL CAMBIO CLIMÁTICO EN NÚMEROS

Uno de los mayores retos que en la actualidad enfrenta la humanidad es el cambio climático. El aumento de la temperatura en el planeta, debido a las altas concentraciones de compuestos y gases de efecto invernadero emitidos por actividades humanas, ha ocasionado que el clima a nivel global cambie de manera acelerada en las últimas décadas.

CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL



En 2050 habrá

2.3 mil millones de personas más en ciudades.

Las emisiones contaminantes entre **2000** y **2010** fueron las más altas en la historia de la humanidad.

70% de las emisiones globales son emitidas por las ciudades.

COP21 Y C40

Durante la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (COP21), que se celebró en París en 2015, los países concretaron un acuerdo histórico con una meta clara para poder responder ante los retos climáticos globales.

Por eso, en 2014 varias redes de ciudades:

C40* CGLU** ICLEI*** → Firmaron el PACTO DE ALCALDES

META PLANTEADA EN EL ACUERDO DE PARÍS



Que la temperatura global no suba más de **1.5°C.**

EL PACTO TIENE LA META DE REDUCIR

3.7 gigatoneladas de gases de efecto invernadero para 2030.

Las ciudades de C40 se han comprometido a:

- Monitorear y reportar sus emisiones en la plataforma internacional Carbon Disclosure Projet.
- Firmaron la Declaración de Autobuses Limpios para introducir flotas de transporte masivo de bajas en emisiones.

* Grupo de Ciudades de liderazgo Climático.
** Red Municipal de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales.
*** Gobiernos locales por la sustentabilidad.

Las emisiones contaminantes provocan un desajuste en las temperaturas conocido como *calentamiento global* que produce el cambio climático y sus mayores consecuencias son:

Problemas de salud por el calor extremo y los fríos inusuales.

Cambio en la intensidad de la lluvia, lo que provoca inundaciones.

Pérdida de glaciares que elevan el nivel del mar y provocan que desaparezcan algunas playas.

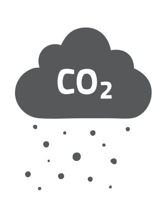


PINCIPALES FUENTES DE EMISIONES GLOBALES

El transporte	La industria	El desgaste de los bosques	Producción de energía eléctrica y térmica para consumo final
14%	21%	24%	25%

CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Las emisiones de nuestra ciudad son:



20.6 millones
de toneladas de CO_2 según el Inventario de Emisiones CDMX, 2014.

=

Al año equivalen a:



56.1 millones
emitidos en la zona metropolitana del valle de México.

Principales riesgos que enfrenta la ciudad por el cambio climático

Inundaciones y deslaves.

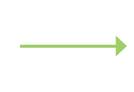
Sequías en suelo de conservación.

Olas de calor por las altas temperaturas.

Enfermedades transmitidas por vectores como el dengue y chikungunya.

Programa de Acción Climática CDMX 2014-2020 (PACCM)

Con la meta de mitigar al 2020



10 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente.

La meta de construir capacidades de adaptación ante el cambio climático a través de la Estrategia de Resiliencia de la CDMX.



En beneficio de **5.6 millones** de personas.

Porcentaje de avance con respecto a la meta al 2018.

46% (registrado a octubre de 2016)

Mitigación de 3.1 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente.

Infografía: Gladys López Rojas/CDHDF.



EL PACCM cuenta con:

7 ejes estratégicos para combatir el cambio climático.

- Transición energética urbana y rural.
- Contención de la mancha urbana.
- Manejo sustentable de los recursos naturales.
- Investigación y desarrollo.
- Educación y comunicación.
- Construcción de resiliencia.
- Mejoramiento ambiental.

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México, *Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020. Informe de avances al 2016*, México, noviembre de 2016, pp. 7-8, disponible en <http://bit.ly/2gVONwM>, página consultada el 3 de mayo de 2017.


Fotografía: Cortesía Grupo Ecológico Sierra Gorda, I. A. P.

Sierra Gorda, acciones por un mejor planeta

Martha Isabel Ruiz Corzo*

* Directora del Grupo Ecológico Sierra Gorda, I. A. P. En 2016 fue ganadora del premio Patrimonio Mundial de National Geographic en la categoría Conservando el mundo natural; en 2014 recibió el reconocimiento Wangari Maathai en la categoría Consorcio colaborativo de bosques; y en 2013 ganó el premio Campeones de la Tierra, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en la categoría Inspiración y acción.

No más de lo mismo. No somos las personas el centro del universo. Los derechos de la naturaleza deberían ser el centro de esta reflexión y disertación, ya que no somos nosotras, las personas, sino una más en miríadas de formas de vida con las que compartimos esta biósfera, nuestra casa, la Madre Tierra. De ella venimos y a ella hemos de retornar. Ahí vivimos y tenemos nuestro ser como un microorganismo más, rodeado de innumerables universos entretejidos en el tapiz de la creación; una interacción de servicios, innumerables funciones sucediéndose continuamente en forma múltiple a nuestro alrededor.

Con humildad deberíamos –como seres pensantes, hermanos mayores de esta fraternidad– crecer y actuar, dejar ese antropocentrismo[1] estrecho que al imponerse en forma tan abusiva está terminando con el patrimonio de todos los seres vivos de la Tierra, llevándose toda esta sabiduría y belleza convertidas en monedas de cobre por las que vendemos nuestros recursos naturales.

Una sociedad con grandes vacíos buscando llenarlos con bienes en una competencia maratónica de posesión, desmantelando la infraestructura natural del planeta y con ella los múltiples servicios que nos presta, siempre tomados por dados: provisión hidrológica, regulación térmica, mitigación del cambio climático, corrientes de agua, oxígeno, captura de carbono, hábitat para innumerables especies de flora y fauna… los delicados hilos de la vida silvestre o de los bosques de conservación.

Nunca nos ha llegado un recibo cobrando por la limpieza de carbono de la atmósfera, los bosques capturando CO_2, sumideros diligentes que absorben grandes cantidades de bióxido de carbono que se convierten en biomasa… una serie de servicios provistos por una red de funciones llevadas a cabo por seres vivos, fruto de un proceso evolutivo de millones de años.

A todas luces un patrimonio que no nos pertenece en el que no respetamos formas de vida tan perfectas, procesos tan sabios como la migración de las especies,[2] la rica flora[3] esperando lista para recibirlos en tiempo, increíbles viajeros con una insondable inteligencia que los guía. Generosa proveedora de vida es la Tierra que tiene para todos sus hijos.

El grave problema del cambio climático soslayado y que ya nos alcanzó con una sociedad sibarita cada vez más mecanizada, deshumanizada, inmersa en sus propios mundos de competencia feroz, lejos del bien común y de los deberes colectivos de antaño.

Pero viene el progreso, la vida sufre una creciente demanda de materias primas con el consecuente consumo, desperdicio, derroche y contaminación en todas sus formas; llenando de chatarra; educando para el hedonismo cada vez más expresado; y generando para su sociedad alimentos cargados con productos químicos, conservadores y saborizantes en su proceso, y con agroquímicos en su producción.[4]

No se nos presenta el futuro promisorio ni halagador sino convulsionado; un sistema fracasado, derrumbándose en lo social y en lo económico. El grave problema del cambio climático soslayado y que ya nos alcanzó con una sociedad sibarita cada vez más mecanizada, deshumanizada, inmersa en sus propios mundos de competencia feroz, lejos del bien común y de los deberes colectivos de antaño. La tierra está expuesta a una explotación impúdica que no respeta rincones ni refugios. Vergüenza para nuestra sociedad.[5]

Y qué tal el derecho de nuestra sociedad a contar con agua limpia, aire lleno de energía, alimentos sanos, contacto con la naturaleza, servicio a la sociedad, ambientes libres de con-

taminantes… finalmente condiciones básicas de salud[6] que entra por lo que comemos, la vida que inhalamos con el aire limpio, que bebemos en un manantial. Y qué decir de la recarga interior gratificante del mundo natural, de los satisfactores de la vida simple, y los espacios de comunicación abierta y amorosa que necesitan todas las familias para vincularse en forma saludable con el hilo indisoluble del amor.

Qué nos queda a las personas de hoy como ciudadanas, como seres pensantes que no se quedarán sentados ante el derrumbe de lo conocido; debemos tender puentes hacia una sociedad más austera, frugal y autosuficiente, proactiva, en donde el emprendimiento social sea una ola que se levante, que rompa los viejos moldes, que innove y reconozca sus orígenes y vuelva a la Tierra.

Debemos recuperar la sensatez y el sentido común; *reevolucionar* y retomar de las virtudes del pasado, el civismo activo, la faena colectiva, la pertenencia al territorio y la comunión con la naturaleza, valores nuevos. Amor en acción, que obras son amores; y si no, pura boca. Bendiciones para el futuro, que la vida no se queda con nada.

La generosidad como medida, y que ahí estribe la competencia para ver quién da más; la creatividad y el ingenio para dejar atrás esta sociedad descompuesta y reinventarnos en un mundo más sutil donde vivir felices sea la mayor meta de la vida; libres de tantos engaños, mentiras, frustraciones, vergüenzas y tantas emociones que envenenan el alma, cortan las alas y tuercen el destino.

Atreverse por los derechos de la Tierra,[7] una causa de género. Volver la vista y darse la oportunidad de conectar con ella: sentir emoción ante su belleza, asombro por el prodigio del canto de las aves, agradecimiento por todos los frutos que nos brinda, y reconocerse en nuestra pequeñez y en nuestra grandeza en donde nuestros dones están siendo probados por la tremenda crisis actual que nos da la oportunidad de intentarlo. Es el momento de que las personas, como un ser superior, surjan y ejerciten su voluntad, su inteligencia, el poder de su palabra, la pasión de su corazón y su versatilidad para alinear las estrellas, conseguir impulsar oportunidades y vincular a un amplio espectro de actores; es ahora el momento de ejercer.

Creemos en la acción de la sociedad civil, el empuje del cambio; parcela por parcela con persistencia, aula por aula, comunidad por comunidad, replicando acciones y generando una experiencia viva en donde una sociedad en marcha asume responsabilidades, vincula actores, impulsa instituciones, gestiona y es embajadora de una causa común: la conservación del planeta. Desde lo local son soluciones de los propios del lugar, de esos que sabemos que no hay para donde correr sino que debemos mantenernos en pie, porque hay un futuro en riesgo que estamos obligados a preservar.

Somos un hormiguero organizado con diferentes tareas de saneamiento, restauración, productividad, educación, autosuficiencia y conservación; en eso radica lo que hace especial a la Sierra Gorda y su manejo de conservación participativa.

Una experiencia viva, Sierra Gorda

Tenemos todo por enfrente; todo por hacer, aprender, innovar, experimentar, generar conocimiento alternativo y gestionar los recursos suficientes para mantener este incesante movimiento ciudadano. Seguro queriendo tapar el sol con un dedo, desde la Sierra Gorda de Querétaro siempre estaremos en la trinchera, levantando una ola de acción, una ola de amor por el planeta.[8]

La educación como la clave, tantos que somos: 638 comunidades con 100 000 habitantes,[9] los socios locales, dueños de los bosques donde vive el jaguar y que son refugio de innumerables especies. Siempre con la visión clara de que la población local son los socios de la conservación de la biodiversidad; y como uno, van entrelazados la preservación y el desarrollo local.

Somos un hormiguero organizado con diferentes tareas de saneamiento, restauración, productividad, educación, autosuficiencia y conservación;[10] en eso radica lo que hace especial a la Sierra Gorda y su manejo de conservación participativa. Dentro de la Reserva los habitantes locales se han involucrado, han cambiado su percepción y relación con el territorio. Destrezas, habilidades y hábitos desarrollados a través de una continua capacitación y acompañamiento para vincular las carencias locales a las oportunidades generadas por actividades de regeneración y conservación de la biodiversidad, tesoro de nuestro estado.

Una economía de la conservación

Valores económicos para los servicios de los bosques. La respuesta se incuba en décadas, las que llevamos y las que nos falta sumar haciendo surgir oportunidades y mucha capacitación productiva para diferentes oficios, para un manejo pecuario que devuelva la productividad a la tierra: 150 hortalizas de traspatio, 100 parcelas de agricultura, 13 ranchos ganaderos con pastoreo planificado, talleres de herbolaria, alimentos procesados, 35 mujeres bordadoras, 83 microempresas de turismo comunitario, cerámica Las Mariposas, apicultura; la valorización

de los servicios de los bosques como compensaciones de carbono; el aprovechamiento de recursos maderables y no maderables; y beneficios tangibles: producción de alimentos, hortalizas, carne y quesos de pastizal. Anualmente 43 millones de pesos entran a los bolsillos serranos por actividades generadas por nuestra organización con respuestas basadas en la naturaleza, siempre buscando encontrar cómo mejorar e innovar la oferta de nuestra canasta de productos y servicios comunitarios.

Creo que es absoluta la necesidad de despertar a esa fuerza interior; permitirse soñar, revolucionar y agradecer nuestra capacidad para pensar; sembrar esperanza y nuevas formas de vida; un mundo cambiante que nos demanda fluir, romper esquemas y encontrar la salida para esta sociedad de un laberinto en el que se ha venido incubando toda esta sombra que se cierne sobre el presente.

Por ello permitan que la naturaleza les inspire, infórmense de la gravedad climática, asústense del rumbo de nuestra sociedad, sientan una gran angustia y vergüenza, disculpen su ceguera y pónganse a actuar. Asuman, emprendan, sumen pequeñas cosas, corran la voz, comprométanse, cumplan; formen parte de una ciudadanía ecológica, una masa crítica que se emplee a fondo en el placer de dar. Tener sentimientos por el territorio es amar a la patria; sentir pertenencia, raíz y orgullo por ser ustedes mismos; y asumir su relación con el planeta.

NOTAS

1 Concepción filosófica que considera al ser humano como centro de todas las cosas y el fin absoluto de la creación.

2 La migración consiste en el movimiento de una población de un lugar a otro con el fin de establecerse. Es un fenómeno natural que sucede en los seres vivos, tanto en los humanos como en los animales. Las causas de la migración en animales son instintiva, por necesidades de alimentación, climática, por depredadores, por desastres naturales y por manipulación humana. Para información *in extenso véase* "Ejemplo de migración", en *Ejemplode.com*, diciembre de 2012, disponible en <http://bit.ly/2nBRBrd>, página consultada el 3 de abril de 2017.

3 México se ubica en cuarto lugar en flora, con 26 000 diferentes especies. *Véase* Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, "Biodiversidad en México", disponible en <http://bit.ly/2oVeZAm>, página consultada el 3 de abril de 2017.

4 El cambio climático es una amenaza para la seguridad alimentaria mundial, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Los gases de efecto invernadero producidos por la actividad humana son el motor más significativo del cambio climático observado. Para información *in extenso véase* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "Cambio climático", disponible en <http://bit.ly/1UoaSlZ>, página consultada el 3 de abril de 2017.

5 La influencia humana en el sistema climático es clara. Es evidente a juzgar por las crecientes concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, el forzamiento radiativo positivo y el calentamiento observado, y gracias a la comprensión del sistema climático. *Véase* OMM y PNUMA, *Cambio climático 2013. Bases físicas. Resumen para responsables de políticas, resumen técnico y preguntas frecuentes*, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2013, disponible en <http://bit.ly/1A55jna>, página consultada el 1 de abril de 2017.

6 Todos estos derechos forman parte de los derechos humanos que son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido en el orden jurídico nacional, en nuestra Constitución política, los tratados internacionales y las leyes. Para mayor información *véase* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 24 de febrero de 2017, artículo 1º.

7 Los derechos de la Tierra son la declaración universal promovida para la preservación popular del planeta Tierra. Para información *in extenso véase* Portal Río+20, "Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra", disponible en <http://bit.ly/1PVO50o>, página consultada el 3 de abril de 2017.

8 Durante 30 años este movimiento surgido desde la base social ha tenido presencia constante en las comunidades, logrando en 1997 el decreto presidencial que creó la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda, el área natural protegida más ecodiversa de México. Para mayor información *véase* Grupo Ecológico Sierra Gorda, "Acerca de", disponible en <http://sierragorda.net/acerca-de/>, página consultada el 3 de abril de 2017.

9 Grupo Ecológico Sierra Gorda, "Reserva de la Biósfera Sierra Gorda", disponible en <http://bit.ly/2nTQLC9>, página consultada el 3 de abril de 2017.

10 Grupo Ecológico Sierra Gorda, "Participación civil", disponible en <http://bit.ly/2onmFIq>, página consultada el 3 de abril de 2017.



Fotografía: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Cambio climático y derechos humanos: la disputa de la causalidad

Héctor-León Moncayo S.*

* Economista, investigador social y político; es profesor universitario y autor de diversos artículos y libros. Desde hace 25 años es miembro del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), de Colombia.

No ha sido fácil incorporar un enfoque de derechos humanos en las discusiones y, sobre todo, en las decisiones internacionales o multilaterales referentes a la cuestión del cambio climático que, por lo demás, cuenta ya con un instrumento de derecho internacional, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), cuyo desarrollo y aplicación está a cargo de la Conferencia Anual de las Partes (COP). A primera vista parece sorprendente, estamos hablando del medio ambiente y desde la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 ha quedado claro que es un asunto que atañe a los seres humanos; o, lo que es lo mismo, que existe un derecho humano a disfrutar de un medio ambiente sano. Desde este punto de vista, si el llamado *calentamiento global* es la mayor amenaza que pesa sobre la integridad del planeta y la supervivencia de la especie, no cabe duda que constituye a la vez la mayor negación y violación –estructural y global– al derecho humano al medio ambiente, principalmente porque se considera que tiene un origen antropogénico. Es justo en este último aspecto en donde reside la dificultad.

Ciertamente se ha llegado ya a un consenso mundial sobre la existencia inequívoca del fenómeno. No obstante, aunque se reconoce que son las emisiones de gases de efecto invernadero –provocadas por el actual modelo económico– la fuente primaria de dicho cambio, hay una evidente resistencia a asumir las responsabilidades concretas.La fórmula adoptada en las recientes declaraciones y compromisos internacionales ha sido la del reconocimiento de "responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades heterogéneas"; sin embargo, muy lejos estamos –pese al Acuerdo de París de 2015[1] y luego de la COP 22[2] del año pasado– de llegar a un compromiso verdaderamente obligatorio de reducción de emisiones.

Los efectos del cambio climático son visibles y cada vez más graves en una u otra región del planeta, sobre grupos específicos de la población, y principalmente en los derechos a la alimentación, al agua, a la salud y el saneamiento básico, a la vivienda adecuada y los servicios públicos.

El problema se complica al tener en cuenta que siempre que se habla de derechos humanos el correlato forzoso es la responsabilidad primordial del Estado en su respeto, protección, garantía y realización. Existe además una obligación de cooperación entre los Estados. Es dicho tipo de responsabilidad primordial el que se trata de eludir, de ahí la resistencia a tratarlo como un asunto de derechos humanos. Sin embargo, la pertinencia del enfoque es indiscutible no sólo desde el mencionado punto de vista estructural sino también por los efectos visibles y cada vez más graves del cambio climático en una u otra región del planeta, sobre grupos específicos de la población, y principalmente en los derechos a la alimentación, al agua, a la salud y el saneamiento básico, a la vivienda adecuada y los servicios públicos, a la autodeterminación y el desarrollo, a la cultura propia, y en general a la vida.

La discusión se pone entonces en términos de *causalidad*. ¿Hasta dónde alguno de aquellos efectos es atribuible al cambio climático? ¿Es posible comprobarlo con evidencias empíricas? ¿Implica una responsabilidad de conjunto de

todos los Estados y especialmente de aquellos que han contribuido mayormente a la emisión de gases? A menudo se diluye en la responsabilidad genérica de los Estados por el bienestar de la población bajo su jurisdicción.

Una trágica ilustración

A la media noche del 31 de marzo pasado en Mocoa, una ciudad del sur de Colombia, un ruido ensordecedor anunció una tragedia.[3] Bajo una intensa lluvia, una enorme avalancha de agua, lodo, árboles y piedras se precipitó sobre el poblado, inundando buena parte de su superficie construida. En menos de 12 horas había sido destruida casi la mitad de la ciudad, viviendas e infraestructura vial, el acueducto y la planta de energía eléctrica. Son 290 las personas muertas que se han contabilizado hasta la fecha, 400 las heridas y varios centenares más de desaparecidas a quienes todavía hoy se les sigue buscando.

Es de lamentar especialmente la alta proporción de niños y niñas. Mocoa, que había crecido aceleradamente en los últimos 20 años al añadir a su población indígena miles de personas inmigrantes de otras regiones que habían sido desplazadas por la violencia, contaba con 60 000 habitantes, de los cuales 35 000 residían en el casco urbano. Sobra decir que se trata de una población extremadamente vulnerable, tanto por las condiciones de pobreza y discriminación en que viven como por la precariedad de la infraestructura de servicios básicos con los que cuenta.

El sur de Colombia, que limita con Brasil, Perú y Ecuador, corresponde a la región amazónica. Mocoa, sin embargo, está ubicada en la subregión andino-amazónica hacia el occidente, en el pie de monte de la gran cordillera de los Andes. Ese dato basta para entender que cruzan por ahí numerosos ríos que nacen en las montañas. En este caso se desbordaron los ríos Sancoyaco y Mulatos que desembocan en las afueras de la ciudad, en el río Mocoa, pero especialmente en uno más pequeño, la quebrada La Taruca.

Las crecientes no son, por supuesto, fenómenos desconocidos para las personas indígenas y campesinas, aunque probablemente son poco familiares para las y los citadinos; pero en este hecho fue mucho más que eso por su colosal magnitud y fuerza, y porque se arrastraran enormes volúmenes de tierra y piedras a causa de deslizamientos y abundante material vegetal, todo ello seguramente como resultado de un represamiento previo.

En el origen están las lluvias. “No se había visto una tormenta así desde hace más de 25 años”, asegura una persona damnificada.[4] Por su parte, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) confirmó que “las precipitaciones, entre las 10 de la noche del 31 de marzo y la 1 [*sic*] de la mañana del 1 de abril, alcanzaron cerca de 129.3 mm, una cantidad que caería por lo general en 10 días en esta ciudad en temporada invernal”.[5] Habría que añadir para este efecto las lluvias de los días anteriores. Y no fue una excepción: en todo el país sudamericano se habían multiplicado las lluvias torrenciales desde principios de marzo y se habían registrado inundaciones, deslizamientos y derrumbes. La ola invernal se inició de manera anticipada, pues normalmente se presenta en los meses de abril y mayo. Un fenómeno similar ocurrió entre 2010 y 2011 y se atribuyó en ese entonces a *La Niña*.[6] Sin duda estamos de nuevo en presencia de un evento extremo en el comportamiento del clima, en este caso de lluvias y tormentas que son la contraparte de largos y agudos periodos de sequía, situaciones que también se han dado en Colombia.

Puede decirse, en consecuencia, que estamos padeciendo uno de los impactos negativos del cambio climático. En efecto, aunque suele asociarse inmediata y simplemente con el aumento de la temperatura, implica igualmente un incremento en la frecuencia, intensidad y duración de los ciclos climáticos, especialmente en las zonas tropicales y subtropicales, según las investigaciones disponibles y en particular los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés).

Por su parte, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) en su informe de 2011 precisó:

> A pesar de que los métodos científicos nunca pueden atribuir una sola tormenta o sequía al calentamiento global, la evidencia y los modelos están de acuerdo en que el número e intensidad de las anomalías del clima han aumentado significativamente debido al cambio climático.[7]

En tanto que, el investigador de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), J. Samaniego, señalaba en 2009:

> Con un incremento promedio de la temperatura global de 3º, los modelos climáticos predicen con 93% de probabilidad que 20% de la población colombiana se verá afectada negativamente por las inundaciones en este siglo.[8]

El caso referido refleja el impacto negativo sobre los derechos humanos. Si en general esta variabilidad climática incrementa de suyo la vulnerabilidad de la población, especialmente la dedicada a la agricultura, con la ocurrencia de una catástrofe como ésta la violación es tan evidente como brutal. Lo anterior hace pensar, como lógico co-

rolario, que las acciones encaminadas a eliminar los factores que están generando la crisis climática (reducción de las emisiones), así como las medidas de mitigación y adaptación son, a su vez, obligatorias políticas de protección de los derechos humanos.

Una reflexión indispensable

No obstante, la catástrofe tiene también causas inmediatas y eficientes. En primer lugar la deforestación y el cambio en los usos del suelo. Según el Ideam:

> En la región amazónica se concentra 46 por ciento de la deforestación en el país. Putumayo es el quinto departamento donde más se tala bosque y se estima que para 2015 perdió cerca de 9 214 hectáreas boscosas, lo que equivale a casi 8 por ciento de la tasa de deforestación de todo el país. En Mocoa, específicamente, se perdieron 59 hectáreas de bosque para ese mismo año.[9]

Se advierte que la deforestación altera la regulación normal del ciclo del agua. Por otra parte, permite la erosión y favorece los deslizamientos de tierra que obstruyen las fuentes hídricas, generando el represamiento y colmatación de los ríos. La deforestación tiene su origen en el cambio de uso de este tipo de suelo motivado por el lucro, en una disputa no siempre legal y pacífica, por un lado para la ganadería extensiva y por otro para la expansión de cultivos de coca, además de la construcción de vías y la propia *expansión urbana*.

A ello deben agregarse los factores de la imprevisión y la falta de gestión, particularmente de las cuencas de los ríos. Christian Euscátegui, jefe de pronósticos del Ideam, explica:

> Las invasiones en las rondas de los ríos, la discontinuidad en los jarillones y la construcción de diques ilegales para secar humedales son algunos de los motores que agravan la vulnerabilidad de las poblaciones ante las amenazas de crecientes súbitas o desbordamientos frecuentes de los ríos y lagunas.[10]

Al momento, en la discusión se ha llegado al punto de argumentar que la población nunca ha debido asentarse en ese lugar. Todas esas observaciones tienen, desde luego, innegable pertinencia; sin embargo, apuntarían solamente a explicar la magnitud, el lugar y el momento de la tragedia, esclarecen el grado de vulnerabilidad en que ya se encontraba la población afectada originado por dinámicas socioeconómicas y políticas específicas. Siempre ocurre así.

En el orden explicativo es necesario partir de causas inmediatas, pero siempre es posible remontarse a las condiciones de posibilidad y sigue en pie como un factor fundamental el cambio climático. En Colombia, por ejemplo, llama la atención que la deforestación es a la vez una de las fuentes de la emisión de CO_2 y una causa inmediata de la catástrofe. No obstante, para quienes estamos comprometidos con la defensa de los derechos humanos se plantea un problema de carácter político.

Es cierto que, como hemos dicho, la insistencia acerca de las causas específicas de este tipo de desastres oculta la relación con el cambio climático, pero en muchas oportunidades el mismo fenómeno, al parecer inasible y ajeno de dicho cambio climático, sirve como coartada para eludir responsabilidades muy precisas del Estado. D

NOTAS

1 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Aprobación del Acuerdo de París*, FCCC/CP/2015/L.9, 12 de diciembre de 2015, disponible en <http://bit.ly/1lE1hwj>, página consultada el 3 de abril de 2017.

2 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Marrakech Action Proclamation for our climate and sustainable development*, 19 de noviembre de 2016, disponible en <http://bit.ly/2o10rz5>, página consultada el 3 de abril de 2017.

3 “Colombia: la destrucción en Mocoa después del deslave que le costó la vida a más de 200 personas”, en *BBC Mundo*, 1 de abril de 2017, disponible en <http://bbc.in/2o06LWn>, página consultada el 3 de abril de 2017.

4 Hans Vargas Pardo, “Fue como si el mar hubiera pasado por el barrio”, en *El Espectador*, 1 de abril de 2017, disponible en <http://bit.ly/2nKaUvd>, página consultada 3 de abril de 2017.

5 “En Mocoa, en la noche de la tragedia, llovió lo que en 10 días”, en *El Tiempo*, 3 de abril de 2017, disponible en <http://bit.ly/2nTojTA>, página consultada el 4 de abril de 2017.

6 Este fenómeno presenta condiciones contrarias a las de *El Niño*; suele ir acompañado del descenso de la temperatura y provoca fuertes sequías en las zonas costeras del Pacífico. Para mayor información *véase* Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, “Análisis del impacto del fenómeno ‘La Niña’ 2010-2011 en la hidroclimatología del país”, disponible en <http://bit.ly/2no145b>, página consultada el 3 de abril de 2017.

7 *Véase* Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, *Cambio climático y derechos humanos en América Latina: una crisis humana*, México, AIDA, 2011, p. 15.

8 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Cambio climático y desarrollo en América Latina*, Santiago, Cepal, 2009, p. 49.

9 Mariana Escobar Roldán, “¿Se queda sin aire el pulmón del mundo?”, en *El Tiempo*, 4 de noviembre de 2014, disponible en <http://bit.ly/2nN7xSA>, página consultada el 3 de abril de 2017.

10 Laura Betancur Alarcón, “30 por ciento de los departamentos está en alta amenaza de inundación”, en *El Tiempo*, 21 de marzo de 2017, disponible en <http://bit.ly/2nhEoT8>, página consultada el 3 de abril de 2017.



Fotografía: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Lo público en la política de cambio climático en México

Paulina Flores Martínez* y Andrea Salas Ortiz**

* Economista y maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es miembro fundadora de México Sostenible, A. C. Actualmente es consultora para la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en materia de políticas de cambio climático para el sector agropecuario.
** Maestra en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Sus principales líneas de investigación son políticas públicas de salud con especial énfasis en temas de obesidad y actividad física. Actualmente trabaja como consultora para el Instituto Nacional de Salud Pública.

México entró en el debate científico del cambio climático desde mediados de los años noventa, con lo que se hacía evidente que el tema tenía un lugar en la agenda gubernamental. Sin embargo, las autoras destacan que hacer verdaderas políticas públicas en la materia implicaría que los diversos efectos que causen tales decisiones deberían asegurar la garantía de los derechos humanos.

La comprensión del impacto, resultados y efectos de diferentes políticas públicas ante el cambio climático requiere, como premisa, entender qué son y cuál es el alcance del enfoque de políticas públicas. Así, en las siguientes líneas partimos de elementos que caracterizan a las políticas públicas para enseguida describir el devenir de las acciones gubernamentales en torno al tema en México.

Adelantamos que, si bien han existido acciones gubernamentales para frenar el problema, no todas pueden ser consideradas como políticas públicas. Ante la envergadura y los efectos que conlleva hacerles frente, es necesario que las acciones se conviertan en políticas públicas y que tales decisiones que aspiran al cambio social adopten una posición ética[1] en la que se privilegie la perspectiva de derechos humanos, la participación y la equidad entre las y los ciudadanos.

Sobre el enfoque de política pública

Las políticas públicas se diferencian de una política[2] o de una mera decisión gubernamental[3] por su carácter *público*. Es decir que al vivir en un entorno democrático[4] tienden a incluir la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de las y los ciudadanos.[5] Gobernar por políticas públicas implica reconocer con mayor énfasis el carácter de ser ciudadana o ciudadano (persona con derechos y obligaciones). Supone una participación activa de la sociedad, desde la definición, argumentación y justificación de por qué un problema necesita ser atendido por el Estado y hasta un involucramiento de la sociedad en la rendición de las cuentas respecto de cómo y en qué se gastó el dinero público.

Contrario a otras formas de gobernar, este enfoque visualiza personas activas que exigen respuesta porque pagan impuestos, deliberan, votan y se hacen escuchar.[6] En cierta medida, no existirían problemas *públicos* sin un diálogo entre quienes toman decisiones, seleccionan y ejercen el poder, y quienes empujan, votan, sugieren y argumentan. En tal sentido, en la propia raíz del enfoque y como pieza angular de éste se encuentra la participación social.

En México podría considerarse que lo público, entendido como la participación e inclusión de la ciudadanía, efectivamente es visible, ya que está en el centro de la justificación de la intervención gubernamental, observable en la legislación relativa.

Política de cambio climático en México ¿con enfoque social?

Aspirando al panorama ideal de una política pública de cambio climático en México, proponemos hacer un ejercicio de reflexión a través de algunas de las etapas de la heurística del proceso de las políticas públicas, es decir a lo largo de pasos básicos en la hechura de una política pública.[7]

En primer lugar observemos que la definición del problema público por su complejidad se alcanzó casi exclusivamente a través de la discusión entre miembros de la academia y gobernantes, pero con destacadas intervenciones de la sociedad civil, principalmente para exigir la regulación de ciertas actividades que históricamente han propiciado la devastación ambiental. Por lo anterior, es posible reconocer que globalmente la agenda pública y gubernamental ha sido un proceso público.

Sobre esta primera etapa conviene destacar que, como muchas otras naciones, México entró en el debate científico del cambio climático desde mediados de los años noventa, con lo que se hacía evidente que el tema tenía un lugar en la agenda gubernamental.[8] No obstante, no fue sino hasta hace 10 años (2007) cuando se logró un consenso mundial, basado en evidencia científica, sobre las causas primordialmente antropogénicas del cambio climático.

Ahora bien, las etapas del diseño y la implementación de la actual política en la materia son momentos cruciales en los que es preciso no sólo analizar sino también vigilar que lo público sea visible y pragmático. En la segunda etapa, la del diseño, en México podría considerarse que lo público, entendido como la participación e inclusión de la ciudadanía, efectivamente es visible, ya que está en el centro de la justificación de la intervención gubernamental, observable en la legislación relativa. Basta remitir al marco normativo, sobre todo a la Ley General de Cambio Climático, publicada el 6 de junio de 2012; y al Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 2014. Ambos instrumentos ubican al ser humano como el beneficiario directo de sus mandatos al sostener que entre sus objetivos principales están la garantía del derecho a un medio ambiente sano, la reducción de la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas en el país, y el establecimiento de las bases para la concertación con la sociedad.

Entonces, hasta aquí lo público se asoma en el diseño al posicionar a las personas como receptoras y principales beneficiarias de la política, pero con una perspectiva todavía pasiva. Sin embargo, es en la tercera etapa, la de la implementación, cuando se hace posible considerar que el enfoque ideal de las políticas públicas puede tomar forma si se llevan a la práctica los mandatos a través de la participación solicitada y exigida de la sociedad, como se dispone en la Política Nacional de Cambio Climático contenida en la ley general en la materia. Por ejemplo, esta última exige observar el principio de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad para realizar las acciones de adaptación y mitigación.[9] De igual manera, en su implementación será requerida la participación ciudadana a través de figuras institucionales como el Consejo de Cambio Climático.[10] Es en el funcionamiento de dichas figuras que el enfoque social puede y por ley debe estar presente y hacerse tangible.

Reflexiones finales

En resumen, en México tenemos políticas gubernamentales de cambio climático, pero con instrumentos institucionales (como los consejos de cambio climático) para convertir tales decisiones en públicas. Hacer verdaderas políticas públicas en la materia implicaría de cierta manera que los diversos efectos que causen dichas decisiones aseguraran la garantía de derechos humanos como a la salud o a un ambiente sano. Si la participación social está presente en las diversas fases del proceso de política pública se esperaría que se antepongan los derechos del colectivo a los privados. D



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

NOTAS

1 De acuerdo con Mauricio Merino, las *políticas públicas* también se pueden entender como decisiones tomadas desde una posición de poder que buscan el mayor provecho posible para el espacio público a partir de una selección deliberada de temas y alternativas de acción; las políticas públicas están siempre e inevitablemente vinculadas a una posición ética. *Véase* Mauricio Merino, "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 41, junio de 2008, pp. 5-32.

2 Una decisión que emerge de un órgano dotado de poder.

3 Es de suma importancia no confundir los términos *público* y *gubernamental*. Lo gubernamental implica al gobierno; no obstante, un asunto público refiere a una colectividad que va más allá del Estado. En palabras de Luis Aguilar, "lo gubernamental [es parte de lo] público, pero lo público trasciende lo gubernamental". *Véase* Luis Aguilar, "Estudio introductorio", en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 32.

4 David Arellano y Felipe Blanco, *Políticas públicas y democracia*, México, IFE, 2013, pp. 19-28.

5 Luis Aguilar, *op cit.*, p. 33.

6 Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013, p. 30.

7 *Idem*.

8 Por ejemplo, en la administración de Ernesto Zedillo se elaboró el primer estudio sobre la vulnerabilidad del país y en 1997 se realizó la primera comunicación nacional de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Posteriormente, hacia 2007 se contaba ya con dos instrumentos normativos de planeación y orientación: la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático.

9 Ley General de Cambio Climático, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012, artículo 26, fracción II.

10 *Ibidem*, artículo 51.



Fotografía: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Género y cambio climático: reflexiones desde la teoría feminista

Verónica Vázquez García*

* Doctora en Sociología por la Universidad de Carleton, Canadá. Especialista en género, medio ambiente y desarrollo rural. Profesora-investigadora titular en el Colegio de Postgraduados, campus Montecillo; y con nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores. Correo de contacto: <vvazquez@colpos.mx>.

El presente artículo busca construir un marco conceptual que permita trascender el estereotipo de las mujeres como sólo víctimas del cambio climático. En consecuencia la autora reenfoca el debate desde las perspectivas de la justicia, interseccionalidad, la sustentabilidad y el cuidado.

Introducción

Por muchos años la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) fue tristemente célebre por no hacer una sola referencia a la equidad de género.[1] Afortunadamente esa situación ya cambió y la CMNUCC ha pasado de ser un instrumento totalmente ciego al género a otro que se ha propuesto incorporar gradualmente a las mujeres en los espacios de toma de decisiones y a considerarlas sujetas de política.

El documento clave para que así fuera es el Acuerdo de París, adoptado a finales de 2015.[2] Éste logró el consenso entre la mayoría de los países del mundo, incluyendo a los tradicionalmente renuentes en torno al tope en el aumento de la temperatura (2°C en relación con niveles preindustriales), con el señalamiento de que cada país debe desarrollar planes para lograr dicho objetivo.

Los contenidos de género del Acuerdo de París son producto de 20 años de trabajo de la Women and Gender Constituency, cuerpo oficial de representación de los intereses de género ante la CMNUCC, que en cada conferencia de las partes insistió en la importancia de reconocer las contribuciones de las mujeres a la mitigación (la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) y la adaptación (lo que puede hacerse a partir de lo que ya está sucediendo para conservar la calidad de vida en distintas partes del planeta). Esto no fue tarea fácil porque en un inicio el calentamiento global fue considerado como un problema que podría resolverse mediante la obtención y divulgación de información científica y la promoción de soluciones técnicas.[3] La visión de la Women and Gender Constituency era mucho más amplia, ya que contemplaba la defensa de la equidad de género, los derechos de pueblos indígenas, la equidad intergeneracional, la seguridad alimentaria y la resiliencia de los ecosistemas. Después de mucha negociación el documento final del Acuerdo enfatizó la importancia de la equidad de género en los considerandos, la adaptación y el desarrollo de capacidades, dejando de lado las posibles contribuciones de las mujeres a la mitigación y el desarrollo tecnológico.

La asociación género-adaptación presente en el Acuerdo de París tiene raíces en el estereo-

El sexismo es experimentado de manera distinta por las mujeres dependiendo de su afiliación étnica (mujeres blancas *versus* indígenas, por ejemplo), así como el racismo es vivido de manera diferente por los hombres y las mujeres que pertenecen al mismo grupo étnico.

tipo de las mujeres como víctimas del cambio climático, probablemente debido a que "es lo que hace que muchos negociadores se muestren receptivos a aspectos de mujeres y de género".[4] Esto no quiere decir que las mujeres no sufran los embates del cambio climático. El llamado no es a obviar la adaptación sino más bien a sacar conclusiones *a posteriori* de cada contexto con el fin de comprender tanto los efectos del cambio climático en las mujeres como las habilidades de éstas para mitigarlos, es decir, para ser agentes de cambio. El presente artículo busca construir un marco conceptual que permita trascender la victimización a partir de tres temas clave del pensamiento feminista: *1)* un concepto bivalente de justicia; *2)* la subordinación interseccional, y *3)* la relación entre la sustentabilidad y el cuidado. En las secciones siguientes se discute cada uno de ellos a partir de sus principales proponentes.

Justicia: un concepto bivalente

Dos tipos de reivindicaciones predominan en el horizonte de los movimientos sociales de hoy: la redistribución económica y el reconocimiento de la diferencia. Mientras que la primera se relaciona con la clase social y la necesidad de reducir diferencias económicas, la segunda se refiere a la urgencia de ganar derechos a partir del reconocimiento de la diferencia, por ejemplo el matrimonio igualitario entre personas del mismo sexo.

En tal sentido, se requiere un concepto bivalente de justicia que reivindique tanto la redistribución como el reconocimiento y que sea capaz de acomodar la equidad económica y el derecho a la diferencia, ya que ambas son dimensiones igualmente importantes e irreductibles de la justicia.[5] Desde el punto de vista del cambio climático, este concepto amplio de justicia permite entender las distintas constelaciones de vulnerabilidad (basadas en la desigualdad económica y la falta de reconocimiento de la diferencia) para visibilizar la problemática de derechos humanos de distintos actores sociales y construir una política pública acorde con sus necesidades.

La subordinación interseccional

Kimberlé Crenshaw académica estadounidense propone el concepto de *subordinación interseccional* para explicar las interacciones entre la inequidad de género con otro tipo de desigualdades (clase, etnia, edad) que conducen a formas específicas de desempoderamiento.[6] El sexismo es experimentado de manera distinta por las mujeres dependiendo de su afiliación étnica (mujeres blancas *versus* indígenas, por ejemplo), así como el racismo es vivido de manera diferente por los hombres y las mujeres que pertenecen al mismo grupo étnico. La especificidad de estas vivencias rara vez es documentada. Crenshaw utiliza la metáfora de cruce de carreteras o entronques (*road junctions*) para referirse a accidentes violentos que a pesar de su frecuencia nunca son reportados. Así son las experiencias con la interseccionalidad: no son identificadas por la ciencia social, ni formuladas en la ley ni atendidas por la política pública.

En el caso de México, las mujeres indígenas sufren diversos efectos de la subordinación interseccional ante eventos asociados con el cambio climático: un aviso de evacuación que no se elabora en su idioma, la falta de recursos económicos para reconstruir la vivienda y el estereotipo de la mujer indígena como sumisa. Pero la *interseccionalidad* no siempre conduce a mayores desigualdades. Las sociedades indígenas suelen tener redes de apoyo y mecanismos de rendición de cuentas más sofisticados que las mestizas y urbanas, donde las mujeres se encuentran aisladas, en particular aquellas de clase media. El concepto de *interseccionalidad* es indispensable para entender que las desigualdades nunca se pueden separar (hoy soy sólo mujer, mañana le añado lo indígena) y marcan

cada vivencia, por lo que hay que tomarlo en cuenta para diseñar intervenciones adecuadas a sus necesidades.

La sustentabilidad y el cuidado

El monetarismo ha convertido a la naturaleza en un bien negociable y en un objeto de especulación financiera. Productos como los desechos radiactivos son concebidos como externos a la actividad económica, y su daño se considera remediable con la simple imposición de impuestos. De la misma manera, las actividades de cuidado se encuentran subvaloradas y privatizadas. En el mundo globalizado de hoy son las mujeres del Sur quienes realizan labores remuneradas de cuidado en el Norte.

En Italia la proporción de empleadas domésticas nacidas fuera del país aumentó de 20% en 2001 a 83% en 2006. Muchas de esas mujeres abandonan las actividades de cuidado en sus países de origen, situación que conduce a la pérdida de conocimientos ambientales a nivel internacional. Las condiciones laborales en estas "cadenas globales de cuidados" generalmente son muy precarias.[7] Las mujeres también predominan en el sector informal de diversas ciudades del mundo, desarrollando actividades igualmente subvaloradas y precarias.[8]

La recomposición del sistema económico pasa no sólo por revalorar la relación de estrecha interdependencia del ser humano con la naturaleza sino también por el reconocimiento de las actividades de cuidado.[9] Las acciones económicas no deben buscar la mera maximización de la ganancia individual sino más bien conservar y recuperar la base del sustento de generaciones futuras. Asimismo, el crecimiento no tiene que ser un fin en sí mismo sino un medio para posibilitar calidad de vida. Los recursos naturales y los trabajos del cuidado han de aparecer en el primer plano del pensamiento y la acción política debido a su capacidad para contribuir al bienestar del planeta y de la humanidad.[10]

Conclusiones

El pensamiento feminista ha hecho importantes aportes a la reflexión sobre el cambio climático. Este artículo rescata algunos de ellos con el propósito de superar la visión de las mujeres como víctimas que se encuentra presente en diversos documentos internacionales como el Acuerdo de París.

Para lograr este objetivo retomamos el concepto de *justicia bivalente* de Nancy Fraser, que atribuye la misma importancia a la redistribución económica y el reconocimiento de la dife-


Fotografía: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

rencia. A su vez, el concepto de subordinación interseccional de Kimberlé Crenshaw permite entender las distintas vivencias del cambio climático en función del lugar que ocupa cada persona en el entramado social.

El artículo también propone asumir el reto de integrar los principios de sustentabilidad con los de cuidado, para lo cual es necesario extender la ética y racionalidad del cuidado a todas las relaciones sociales. No se trata de solicitar la remuneración económica por las labores de cuidado que realizan las mujeres sino más bien de promover una economía sostenible y solidaria que reorganice, recompense y redistribuya dichas actividades entre todos y todas, de tal manera que dejen de ser asignadas mayoritariamente a determinados grupos sociales de acuerdo con su género, etnia o clase. También es necesario conceptualizar a la naturaleza como un actor involucrado en todos los procesos económicos, pero con una capacidad limitada de cooperación que debe ser respetada.

Las propuestas concretas a partir de esa reflexión son las siguientes: redistribución del trabajo del cuidado de las mujeres hacia los hombres, redistribución de los hogares hacia el Estado, redistribución del tiempo y los recursos entre distintos grupos sociales, y cambios drásticos en los patrones de producción y consumo. La transformación permanente sólo será posible cuando se termine la devaluación de lo femenino en todos los ámbitos y cuando una ciudadanía diferenciada por género, clase, etnia y edad se reconozca entre sí y presione para que el combate al cambio climático no quede en manos de acuerdos cupulares sino en las propuestas de cambio impulsadas desde la base social a partir de un concepto amplio de justicia. D

NOTAS

1 Annica Kronsell, "Gender and Transition in Climate Governance", en *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 7, junio de 2013, pp. 1-15.
2 Acuerdo de París, adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el 12 de diciembre de 2015, disponible en <http://bit.ly/1lE1hwj>, página consultada el 7 de abril de 2017.
3 Margaret Alston, "Gender Mainstreaming and Climate Change", en *Special Women's Studies International Forum*, vol. 47, parte B, noviembre-diciembre de 2014, pp. 287-294.
4 Seema Arora-Jonsson, "Virtue and Vulnerability: Discourses on Women, Gender and Climate Change", en *Global Environmental Change*, vol. 21, núm. 2, mayo de 2011, pp. 744-751.
5 Nancy Fraser, "La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación", en *Revista del Trabajo*, vol. 4, núm. 6, agosto-diciembre de 2008, pp. 83-99.
6 Kimberlé Crenshaw, "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics and Violence against Women of Color", en *Stanford Law Review*, vol. 43, núm. 6, julio de 1991, pp. 1241-1299.
7 Cäcilie Schildberg, "El futuro de la economía desde una perspectiva feminista: con cuidado y sostenibilidad", en *Nueva Sociedad*, núm. 256, marzo-abril de 2015, pp. 75-88.
8 Prabha Khosla y Ansa Masaud, "Cities, Climate Change and Gender: A Brief Overview", en Irene Dankelman (ed.), *Gender and Climate Change: An Introduction*, Londres, Earthscan, 2010, pp. 78-96.
9 Daniela Gottschlich *et al.*, *Doing Sustainable Economy at the Crossroads of Gender, Care and the Green Economy*, Berlín, Ministerio Federal de Educación e Investigación, 2014.
10 Cäcilie Schildberg, *op. cit.*

Prospectiva de la justicia ambiental y cambio climático en la Ciudad de México

Miguel Ángel Cancino Aguilar *

* Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México. Servidor público especializado en normatividad ambiental y urbana, Profesor de licenciatura en la Universidad Autónoma Metropolitana y profesor de posgrado en la Universidad Panamericana.

En la Ciudad de México, el esfuerzo institucional por defender los derechos humanos pasa por enfrentar los efectos adversos del cambio climático desde una perspectiva novedosa: la Constitución Política de la Ciudad de México. El acceso a la justicia ambiental se verá fortalecido cuando se atiendan las distintas herramientas, las características y los principios de los derechos humanos previstos en ella, refiere el autor.

Introducción

El inicio de la discusión científica respecto del cambio climático, su relevancia y sus efectos en la economía global es sin duda el conocido como Informe Stern.[1] En los aspectos que hoy nos ocupan, este informe señala que el cambio climático constituye una amenaza contra los elementos básicos de la vida humana en distintas partes del mundo, tales como el acceso al suministro de agua, la producción de alimentos, la salud, el uso de las tierras y el medio ambiente.[2] Dicho de otra manera, los efectos del cambio climático pueden ser generadores de conductas violatorias de diversos derechos humanos.

El problema se agudiza cuando se encuentran en juego no sólo el respeto básico a los derechos sino también el lograr modificar las conductas en torno a la competitividad en el mercado internacional.[3] Aunado a estos factores, a nivel global encontramos una creciente demanda de generación de energía, la cual en la actualidad se sustenta en la utilización de hidrocarburos fósiles y en la explotación de recursos naturales relacionados directa o indirectamente con comunidades indígenas o las clases menos favorecidas de la sociedad.

Cambio climático y derechos humanos

Como ya nos lo había advertido el filósofo y jurista Francois Ost, la naturaleza y el derecho tienen un diálogo difícil. En tanto que la ecología nos reclama conceptos globalizadores y condiciones evolutivas, nos habla de ecosistemas y biósfera, y rebasa las fronteras nacionales.[4]


Fotografía: Gobierno de la Ciudad de México.

El derecho, en cambio, no deja de operar dentro de los límites que le permiten los sistemas normativos, responde a criterios fijos y en muchas ocasiones va mucho más lento que la realidad.

El gran reto del derecho ambiental es éste: ¿cómo lograr una armonía con la conservación de la naturaleza? Considero que actualmente una de las maneras de resolver tal dilema es el reconocimiento del sistema de derechos humanos. En efecto, gracias a los sistemas universal y local de derechos humanos el derecho debe avanzar en la protección de éstos de manera oportuna y eficiente.

Precisamente, los retos que nos impone el cambio climático obligan a ver a las normas jurídicas con parámetros distintos y en la búsqueda de más y mejores herramientas. Se trata de un problema con características únicas y de naturaleza global cuyos mayores impactos serán a largo plazo, y el cual involucra interacciones complejas entre los procesos naturales y los sociales, económicos y políticos a nivel mundial.[5] Desde este punto de vista, quizá también los principios de derechos humanos nos proporcionen reflexiones importantes que debemos considerar.

La interdependencia de derechos humanos

El artículo 1º de nuestra Constitución obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; pero también a la interpretación conforme de las normas jurídicas en esta materia. Es decir, a la aplicación de los tratados internacionales que sean adecuados al caso concreto, dando la interpretación que sea más favorable para la persona, en este caso a la colectividad que pudiera afectarse con los impactos ambientales.

Algo que las procuradurías ambientales debemos tomar en consideración es precisamente que ya no sólo hay que vigilar la aplicación puntual de nuestra legislación ambiental sino también el respeto a los instrumentos internacionales relacionados con el tema. En nuestro caso, cualquier procuraduría ambiental, independientemente de sus atribuciones o naturaleza jurídica, por la reforma constitucional se convierte en una institución garante de derechos humanos.

Por otra parte, en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional se prevé que toda autoridad en el ámbito de sus competencias tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Cumplir con esta obligación es otro reto para la materia ambiental.

De inicio, sabemos que hoy se debe tomar en consideración la relación de interdependencia que existe entre el derecho a un medio ambiente sano con otros derechos como a la salud, a la alimentación, al agua o a la vivienda. En el mismo sentido, por su naturaleza de progresividad, saber que las personas que dañen el ambiente no pueden deteriorarlo más, sin siempre buscar una mejora constante de las condiciones de su ejercicio.

El derecho humano a un medio ambiente sano ya no puede verse en su individualidad. No se trata de un problema de mera conceptualización; va más allá de la aplicación e interpretación de este derecho fundamental. En tal sentido, adquiere su relevancia la idea de interdependencia normativa vista como una integralidad. Los derechos humanos se presentan como derechos complejos, "en parte positivos, en parte negativos, en parte costosos, en parte no costosos; en parte individuales, en parte colectivos, en parte universales y en parte específicos".[6] Dichas cualidades van a ser relevantes para determinar la justiciabilidad de los derechos, principalmente, los de carácter social.[7]

Esta tendencia reconocida en diversos países ha sido ratificada en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar que los derechos están interrelacionados unos con otros y que implican deberes de abstención y de promoción a cargo de los distintos poderes públicos.[8]

La interdependencia tampoco es ajena a las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al reconocer a los derechos sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para hacerlos exigibles.[9] Abonando en el mismo sentido, la Constitución Política de la Ciudad de México también reconoce a la interdependencia como un principio rector de los derechos humanos.[10]

En la Constitución local también se establece la necesidad de instaurar políticas especiales para la adaptación ante fenómenos climáticos.[11]

Una de las maneras de atender los efectos del cambio climático y la violación sistemática a los derechos humanos es sin lugar a dudas la aplicación del principio de interdependencia.

Pero no nos quedamos ahí: además plantea que las autoridades garantizarán el derecho a un medio ambiente sano y en consecuencia dispondrán "las medidas necesarias para reducir las causas, [y] prevenir, mitigar y revertir las consecuencias del cambio climático".[12] De esta manera la política pública buscará crear un sistema eficiente de prevención, medición y monitoreo ambiental de gases de efecto invernadero, agua, suelo, biodiversidad y contaminantes; así como la huella ecológica de la ciudad. Finalmente, establece la necesidad de transitar hacia el uso de energías limpias.[13] Como se puede apreciar, estamos ante una de las grandes aportaciones de nuestro texto constitucional.

Una de las maneras de atender los efectos del cambio climático y la violación sistemática a los derechos humanos es sin lugar a dudas la aplicación del principio de interdependencia, toda vez que ve a tales derechos desde su integralidad y las relaciones existentes entre sí. La afectación al derecho a un medio ambiente sano implica la violación a otros derechos fundamentales. Afortunadamente ambos aspectos están reconocidos en nuestra legislación local. Para concluir, ahora haré referencia al acceso a la justicia y a los distintos mecanismos de garantía de los derechos humanos.

El acceso a la justicia y sus diversos mecanismos

La Corte IDH ha reconocido que este derecho no sólo incluye el acceso a jueces o autoridades administrativas sino también a "obtener un pronunciamiento definitivo mediante mecanismos efectivos de justicia".[14] El acceso a la justicia está garantizado en el artículo 17 de nuestra Constitución federal. Por su parte, en la nueva Constitución Política de la Ciudad de México se determina que

> [toda] persona, grupo o comunidad podrá denunciar la violación a los derechos individuales y colectivos reconocidos por esta Constitución, mediante las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad. Para tales efectos, contarán con la acción de protección efectiva de derechos, el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos y las demás que prevea esta Constitución.[15]

Este sistema se integra con el derecho a una reparación integral por violaciones a los derechos humanos.[16]

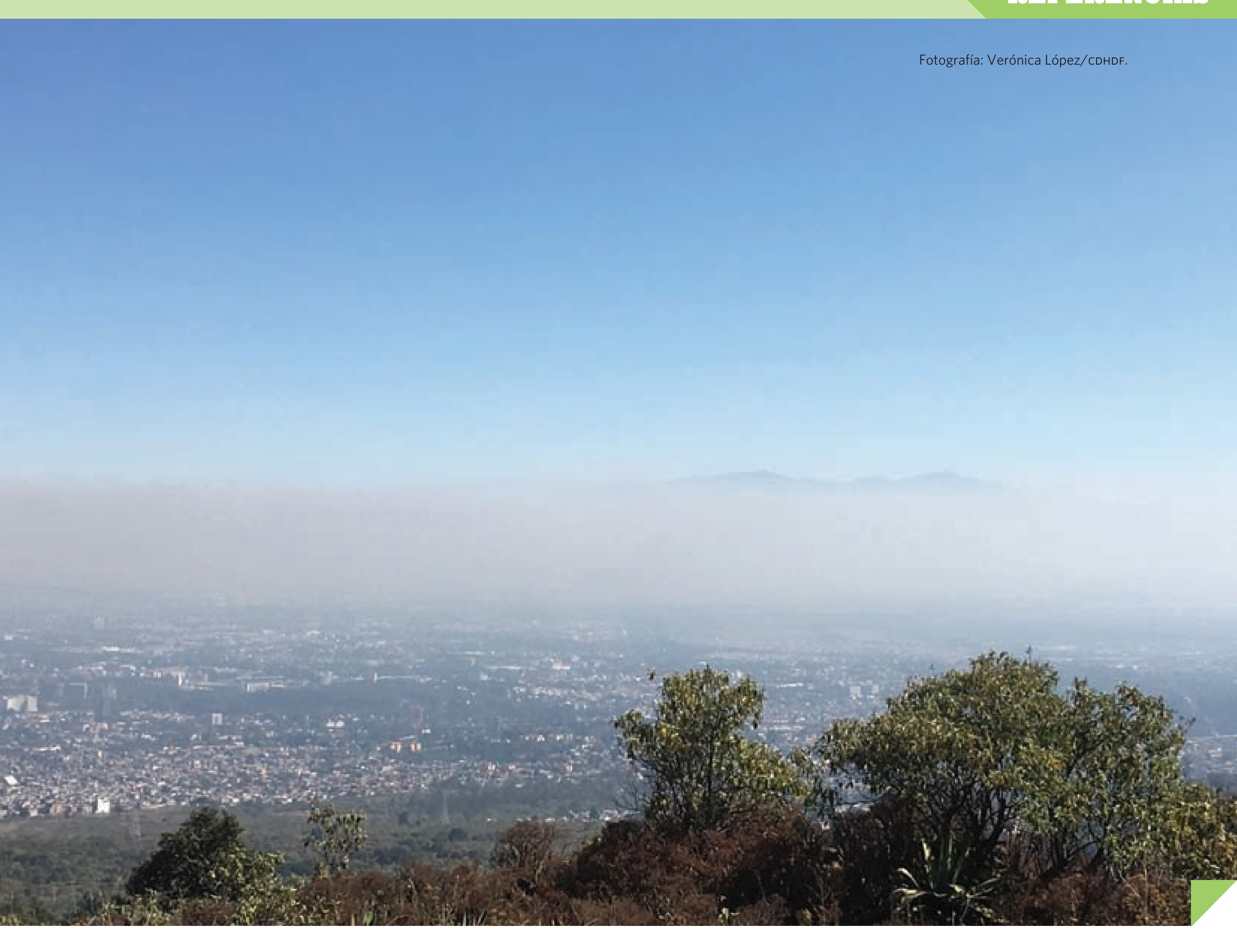
El reto para la justicia ambiental será precisamente cómo operar ante este nuevo sistema integrando además mecanismos alternativos de solución de controversias, pero ante todo cómo actuar de manera previa o conjunta con la acción de protección efectiva y con el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos. La clave será la forma en que se regularán estos aspectos en la legislación secundaria.

Conclusiones

El reto que conlleva el cambio climático con sus efectos que vulneran diversos derechos humanos puede ser enfrentado en la Ciudad de México con el principio de interdependencia y con las nuevas herramientas de justicia previstas en la Constitución local.

Corresponde a todos los ciudadanos conocer y usar este nuevo marco normativo, y a las autoridades promoverlo y aplicarlo. La prospectiva de la justicia ambiental en nuestra ciudad resulta ser esperanzadora en un país en el cual predominan la injusticia y la desigualdad. D

Fotografía: Verónica López/CDHDF.



NOTAS

1 Para conocer los puntos fundamentales de este documento *véase* Nicholas Stern, *Stern review: la economía del cambio climático*, Cambridge, HM Treasury, 2007, 36 pp.
2 *Ibidem*, p. 5.
3 Rafael Julio Pérez Miranda, "Cambio climático, energía y propiedad intelectual", en *Alegatos*, segunda época, año 29, núm. 90, México, Universidad Autónoma Metropolitana, mayo-agosto de 2015, p. 306.
4 Francois Ost, *Naturaleza y derecho. Para un debate ecológico en profundidad*, trad. de Juan Antonio Irazabal y Juan Churruca, Burgos, Ediciones Mensajero, 1996, p. 91.
5 Julia Martínez y Adrián Fernández (coords.), *Cambio climático: una visión desde México*, México, Semarnat/Instituto Nacional de Ecología, 2004, p. 11.
6 Juan N. Silva Meza y Fernando Silva García, *Derechos fundamentales*, pról. de Luigi Ferrajoli, México, Porrúa, 2010, p. 31.
7 *Ibidem*, p. 32.
8 *Ibidem*, p. 33.
9 Fernando Silva García, *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos. Criterios esenciales*, pról. de Leonel Castillo González, México, Tirant lo Blanch (col. Tratados), 2012, p. 541.
10 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* y en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2017, artículo 4º, apartado B, numeral 1. Dicha Constitución entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018.
11 *Ibidem*, artículo 16, apartado A, numeral 1.
12 *Ibidem*, artículo 16, apartado A, numeral 4.
13 *Idem*.
14 Fernando Silva García, *op. cit.*, p. 506.
15 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 5º, apartado B.
16 *Ibidem*, artículo 5º, apartado C.



Fotografía: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Derecho del cambio climático y gobernanza

Rosalía Ibarra Sarlat *

* Doctora en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante, España. Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), adscrita al área de derecho ambiental; y catedrática de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Para afrontar de manera eficiente la problemática del cambio climático se requiere de una gobernanza que comprenda la participación de todos los sectores, basada en el respeto a los derechos humanos, tanto los que se ven trasgredidos por los efectos del cambio climático como aquellos necesarios para el perfeccionamiento de la propia gobernanza, refiere la autora del presente texto.

Introducción

El cambio climático es un fenómeno natural actualmente alterado por las actividades humanas que han emitido a la atmósfera de manera continua grandes cantidades de sustancias conocidas como gases de efecto invernadero (GEI), lo que ha inducido a ritmos acelerados el calentamiento de la atmósfera y el océano con la consecuente alteración en el ciclo global del agua, la reducción de la cantidad de nieve y hielo en los polos, la elevación media mundial del nivel del mar, y alteraciones hacia fenómenos climáticos extremos, con consecuencias devastadoras.[1]

La variación climática causada por la quema de bosques y biomasa en la agricultura, el uso de fertilizantes, la deforestación, el cambio de uso de suelo, la agricultura extensiva, la urbanización, los procesos industriales, y principalmente el consumo y la producción energética mediante la extracción y utilización de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural)[2] es un problema global complejo en el que la ciudadanía, las empresas y los gobiernos se ven involucrados. Por ello es necesaria una acción conjunta y coordinada para contenerla, lo cual plantea un gran desafío y pone a prueba los actuales paradigmas sociales, económicos y políticos a nivel nacional e internacional.

En este sentido, dar respuestas efectivas a corto y largo plazos a las consecuencias del cambio climático precisa que los gobiernos, como agentes principales en la toma de decisiones, establezcan instituciones incluyentes y representativas con la legitimidad necesaria para la gestión sostenible de recursos naturales, la mitigación de emisiones, la reducción de la vulnerabilidad, adaptación, resiliencia y la protección a los derechos humanos trasgredidos debido a la degradación ambiental generada por el cambio climático. Ante dicho contexto la gobernanza juega un papel fundamental en la adecuación de marcos normativos e institucionales que permitan la efectividad de derechos y obligaciones en materia climática, siendo el sistema jurídico el principal medio de acción, porque regula y propicia la conducta humana.

El cambio climático por causa antrópica fundamentalmente es producto de la industrialización y patrones de consumo desmedido, sobre todo de los países desarrollados, donde el mayor aporte humano a los GEI es el CO_2, el cual ha aumentado desde el inicio del uso de los combustibles fósiles en esos países.

Política y normatividad climática

El deterioro de nuestro entorno prácticamente tiene su origen en el inicio de la Revolución Industrial del siglo XVIII, época a partir de la cual la población creció aceleradamente; se establecieron procesos productivos masivos para la satisfacción de necesidades superiores a las estrictamente elementales; y se incorporó una serie de actividades, en especial industriales, que han sido agresivas para el ambiente.

Al respecto, el cambio climático por causa antrópica fundamentalmente es producto de la industrialización y patrones de consumo desmedido, sobre todo de los países desarrollados, donde el mayor aporte humano a los GEI es el bióxido de carbono (CO_2), el cual ha aumentado desde el inicio del uso de los combustibles fósiles en esos países, por lo que es el principal gas responsable del incremento de la temperatura global de la Tierra, además de que naturalmente es el gas más abundante en la atmósfera.

Las consecuencias provocadas por el cambio climático por causas antrópicas han determinado medidas importantes en los ámbitos político, jurídico y económico. Instituciones del derecho internacional público, así como principios doctrinales se han aplicado para buscar una solución a dicha problemática, cuya participación de agentes involucrados es numerosa y diversa.

Prácticamente, a finales del siglo XX la política internacional en materia climática propició el establecimiento de un marco institucional y normativo, destacándose la creación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por las siglas en inglés, Intergovernmental Panel on Climate Change), que actualmente constituye la principal fuente de asesoramiento científico para la toma de decisiones en el ámbito político.

Por otro lado, la estructura jurídica en que se cimienta toda decisión en materia climáti-



ca comprende fundamentalmente tres instrumentos: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015;[3] los dos últimos derivados de la propia Convención como instrumentos para su aplicación, donde ha jugado un papel fundamental la Conferencia de las Partes (COP), establecida como el órgano de decisión suprema de la Convención. Las decisiones tomadas en estas reuniones son fruto de duras negociaciones en las que intervienen varios agentes con diferentes intereses en busca de un objetivo común, por lo que algunas han sido fructíferas y otras han sido objeto de múltiples críticas por constituir foros en los que sólo se plantean los problemas que se deben resolver sin dar soluciones específicas y prácticas.

Ahora bien, en los planos operativos la aplicación de las estrategias de mitigación y adaptación establecidas en el marco jurídico internacional compete a sujetos de derecho internacional y a los gobiernos en el ámbito nacional y local mediante la adecuación de sus marcos normativos y la adopción de políticas públicas que encaminen de manera eficiente el trabajo conjunto entre la sociedad, los órganos del Estado y las empresas para fortalecer el proceso en la toma de decisiones que coloque la problemática del cambio climático de manera integral en los sistemas de gestión y participación, en el entendido de que los gobiernos no pueden resolver el problema solos, ya que requieren de la participación, insumos y recursos de la sociedad y la iniciativa privada;[4] es decir que necesitan de una gobernanza que vaya más allá de una perspectiva limitada, enfocada a la asignación del poder y la gestión y administración de los recursos.

Gobernanza climática

Conforme han evolucionado los Estados y las sociedades, la idea de gobernanza ha adquirido una conceptualización más amplia. En este sentido Antonio Natera, doctor en Ciencias Políticas y Sociología, señala que la "gobernanza es una nueva forma de entender las relaciones Estado-sociedad en el marco de las trasformaciones estatales […] en donde se abarca a la totalidad de las instituciones y relaciones implicadas en el proceso de gobierno vinculado al sistema político".[5]

A su vez, la socióloga alemana Renate Mayntz establece que la palabra *gobernanza* inicialmente se vinculó con el proceso de gobernar a través de las instituciones de gobierno; no obstante, el



Fotografía: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

concepto se ha ampliado para indicar "un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado". Por otro lado, implica algo mucho más amplio para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social.[6]

Al respecto, el IPCC señala que la evolución del concepto ha sido en respuesta a los cambios sociales, económicos y tecnológicos de los últimos decenios donde la noción de gobierno, definida estrictamente en términos de Estado-nación, ha dado paso al concepto más amplio de gobernanza, que reconoce los aportes de los diversos niveles de gobierno (mundial, internacional, regional, local) y el importante papel del sector privado, los actores no gubernamentales y la sociedad civil.[7]

En dicho contexto, el concepto contemporáneo de gobernanza tiene especial relevancia en materia climática debido a la cantidad y variedad de actores y organizaciones involucrados en la creación, planeación y ejecución de las políticas públicas. Basta señalar que además de los agentes públicos, privados y la sociedad civil se encuentran las redes de activistas trasnacionales, los organismos privados de regulación y las asociaciones público-privadas, entre otros, cuyos miembros en su conjunto adquieren diversos roles, ya sea como responsables o como afectados.

El concepto contemporáneo de gobernanza tiene especial relevancia en materia climática debido a la cantidad y variedad de actores y organizaciones involucrados en la creación, planeación y ejecución de las políticas públicas.

De esta manera la gobernanza climática, como el cúmulo de mecanismos y medidas orientados hacia la prevención, mitigación o adaptación ante los riesgos generados por el cambio climático,[8] implica la representatividad de los múltiples y distintos actores con diversos intereses, quienes de manera conjunta tanto a nivel vertical (mundial, regional, nacional y local) como horizontal (gobierno, sociedad, empresas, organizaciones, etc.) deberán resolver todas las demandas o necesidades para que sean atendidas de la mejor manera en lo individual y en lo colectivo hacia un bien común. Para ello es importante el nivel de cumplimiento del marco legal e institucional, los mecanismos de transparencia y el grado de accesibilidad de la información pública por parte de la ciudadanía que fomenten la integridad y la transferencia de conocimiento, y eviten la incidencia de conflictos de intereses; de este modo la gobernanza comprende la eficacia del gobierno, el Estado de derecho y la democracia.

Por lo anterior, la protección a diversos derechos humanos como a la información, a la educación, a la participación y al acceso a recursos jurídicos procesales contribuye a la buena consecución de la gobernanza puesto que su ejercicio respalda una mejor formulación de políticas públicas en materia climática que garanticen la protección y conservación del medio ambiente y en consecuencia el respeto al derecho humano a un ambiente sano.

Derecho del cambio climático

Los tres aspectos fundamentales de cualquier sistema de gobernanza son: *a)* los marcos normativos; *b)* las instituciones de aplicación de normas, y *c)* los procesos incluyentes de toma de decisiones.

En cuanto al sistema normativo e institucional en materia climática la tendencia es creciente debido a la trascendencia e importancia del objeto regulado, lo cual nos invita a reflexionar sobre la conveniencia de hablar de un derecho del cambio climático, no sólo por tal incremento sino también por los elementos que confluyen en una autonomía jurídica.

Al respecto, de acuerdo con el argentino Guillermo Lariguet, una rama del derecho revela autonomía en tres niveles: *a)* pedagógico, entendiéndose que es la mejor manera de ins-

truir el derecho; en este sentido la autonomía es un instrumento que facilita el proceso de enseñanza-aprendizaje; *b)* institucional, la cual implica el reconocimiento de la disciplina en los ámbitos de poder político (Estado) o académico (universidad), lo que abarca incluso la interdisciplinariedad, y *c)* epistemológico, aspecto que requiere de tres elementos: un método, un aparato conceptual y un objeto, todos ellos propios, donde el método depende de los conceptos que están involucrados en la interpretación.[9]

El alcance de la autonomía del derecho del cambio climático es objeto de un estudio más amplio; sin embargo, cabe apuntar en estas líneas que bien podría perfilarse hacia una rama autónoma que contribuya a la mejor aplicabilidad de las normas y su estudio, ya que actualmente se evidencia el acercamiento a los tres niveles.

Conclusiones

Una gobernanza en su sentido actual, que comprenda la participación de todos los sectores, basada en el respeto a los derechos humanos, tanto los que se ven trasgredidos por los efectos del cambio climático (derechos a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua, a una vivienda adecuada y al medio ambiente sano) como aquellos necesarios para el perfeccionamiento de la propia gobernanza (derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo), aunada a la autonomía de una rama del derecho que tenga por objeto el cambio climático por causas antropogénicas, y sin perder la visión inter y multidisciplinaria, nos podría permitir afrontar el problema con la eficiencia necesaria. D

NOTAS

1 La influencia humana es la causa dominante del cambio climático desde 1950. Para mayor información *véase* Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Cambio climático 2013. Bases físicas. Resumen para responsables de políticas*, Ginebra, IPCC, 2013, p. 15, disponible en <http://bit.ly/2q1RItV>, página consultada el 3 de abril de 2017.

2 *Ibidem*, pp. 2-14.

3 Para información *in extenso véase* United Nations Framework Convention on Climate Change, "Información básica sobre la CMNUCC y la respuesta internacional al cambio climático", disponible en <http://bit.ly/1IDWhBr>, página consultada el 3 de abril de 2017.

4 Tathiana Montaña, *Gobernanza para el cambio climático. Estudio del caso gobierno local de Mendoza-Argentina*, BID, 2015, p. 8.

5 Antonio Natera, "Gobernanza local, gestión de redes y participación ciudadana", en Julio Alguacil Gómez (ed.), *Poder local y participación democrática*, Barcelona, El Viejo Topo, 2006, pp. 123-153.

6 Citado por Joan Prats i Català, "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2010, p. 119.

7 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "Apéndice II: Glosario", disponible en <http://bit.ly/2px5tU2>, página consultada el 14 de abril de 2017, p. 184.

8 Jordan Harris *et al.*, *Gobernanza climática y respuestas locales al cambio climático: comparación de estudios de casos para ciudades de la Alianza del Pacífico*, Lima, Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer, 2016, p. 8.

9 Guillermo Lariguet, *Dogmática jurídica y aplicación de normas. Un análisis de las ideas de autonomía de ramas jurídicas y unidad del Derecho*, México, Fontamara, 2007.



En la CDHDF
cuidamos tus derechos

ALDF exhorta a SCJN a resolver a la brevedad controversias contra la Constitución local

El 18 de abril de 2017, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) exhortó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a resolver, a la brevedad, las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que fueron presentadas en contra de la Constitución Política de la Ciudad de México, con el objetivo de garantizar el proceso electoral de 2018 (septiembre de 2017-junio de 2018).

José Manuel Delgadillo Moreno, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y promovente del punto de acuerdo que da cauce al exhorto, mencionó desde tribuna que es importante para la ALDF contar con certeza jurídica para la creación de la ley secundaria en materia electoral para la Ciudad de México.

El texto constitucional local establece en su artículo transitorio primero que la legislación en materia electoral se aplicará un día después de su publicación, a diferencia de la Constitución Política de la Ciudad de México que entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018.

El segundo artículo transitorio describe que las normas para la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo serán aplicables "para el proceso electoral 2018", el cual, de conformidad con el artículo 277 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal iniciará el primer día de septiembre de 2017.

El décimo artículo transitorio establece que la ALDF será quien legisle en materia electoral y que dichas normas deberán estar publicadas a más tardar 90 días naturales antes de iniciar el proceso. "Entonces, para el próximo 2 de junio de 2017, en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* debemos encontrar dicho decreto", puntualizó el legislador.

El Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Regeneración Nacional y el del Partido de la Revolución Democrática suscribieron el referido punto de acuerdo en voz del diputado José Alfonso Suárez del Real y Raúl Flores García, respectivamente.

Puntos a considerar por la SCJN

Ante las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad contra la Constitución local que tiene que resolver la SCJN, estos son algunos temas que las y los ministros del máximo tribunal tendrán que considerar:

La ALDF debe de aprobar este mismo año al menos cinco leyes secundarias: la Ley Electoral, la del Poder Judicial, la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Ley de Alcaldías.

En caso de requerir alguna modificación a la Constitución Política capitalina, las y los ministros de la SCJN deberán determinar qué órgano legislativo deberá hacerlo, pues la Asamblea Constituyente quedó disuelta un día después de entregarla al titular del Ejecutivo y otros órganos de gobierno para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y la *Gaceta del Gobierno de la Ciudad de México*. La Cámara de Diputados no tiene facultades para ello, por lo que la ALDF podría ser la encargada de hacer las modificaciones al texto constitucional, en caso de re-

solverse en ese sentido, o bien, el primer Congreso de la Ciudad de México, el cual será electo y quedará instalado en septiembre de 2018.

Para la redacción de la Constitución de la Ciudad de México se tomaron en cuenta las propuestas de las y los habitantes de la capital del país, de acuerdo con su contexto y necesidades, y fueron representados a través de la Asamblea Constituyente.

El texto fundamental de la Ciudad de México será defendido por quienes fueron integrantes de la Asamblea Constituyente, así como por el Gobierno de la Ciudad de México e integrantes de la ALDF.

SCJN reconoce a la Asamblea Constituyente

Por su parte, la Segunda Sala de la SCJN, en su sesión del 10 de mayo pasado, determinó que la Asamblea Constituyente es parte demandada en las controversias constitucionales promovidas en contra de la expedición y publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México, y por ello debe comparecer a expresar las razones o fundamentos jurídicos para sostener su validez.

Las y los ministros destacaron que la propia Asamblea Constituyente reconoció, en su escrito de reclamación, que por virtud del último párrafo del artículo sexto transitorio de la reforma constitucional que la estableció, cesó su actividad legislativa, por lo cual ya no podría convocarse para crear norma alguna.

No obstante lo anterior, se resolvió que, ante la ausencia de disposición expresa que defina al sujeto legitimado para comparecer en una controversia constitucional, durante el proceso de transición relativo a la integración de la Ciudad de México como entidad política de la federación, es la Asamblea Constituyente la que debe comparecer en juicio.

Debe recordarse que tanto la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, a través de su presidente, como la ALDF, impugnaron la determinación del ministro instructor de no tener como autoridad demandada en las controversias a la primera, dándole ese carácter únicamente a la segunda de ellas.

Al resolver los recursos de reclamación, por unanimidad de votos, la Sala los declaró parcialmente fundados y ordenó emplazar a la Asamblea Constituyente como demandada en las controversias de origen.

Para tal efecto, consideró que dadas las características extraordinarias del caso y su condición inédita, se debe realizar una interpretación sistemática de la Constitución federal y la ley reglamentaria de la materia, de acuerdo con los principios que rigen las reglas fundamentales de todo procedimiento, concluyendo entonces que la Asamblea Constituyente que expidió la Ley Fundamental de la Ciudad de México está legitimada para comparecer al juicio correspondiente; y que la ALDF sólo tiene el carácter de tercero interesado. D



Fotografía: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Fuentes:

Constitución Política de la Ciudad de México. Un foro, todas las voces, "Exhorta ALDF a Suprema Corte resolver, a la brevedad, controversias contra la Constitución CDMX", disponible en <http://bit.ly/2oOoKNz>; Constitución Política de la Ciudad de México. Un foro, todas las voces, "10 puntos que deberá considerar la scjn sobre la Constitución CDMX", disponible en <http://bit.ly/2mXwQEL>, y Suprema Corte de Justicia de la Nación, Boletín 091/2017, Reconoce ALDF resolución de la Corte respecto a Asamblea Constituyente, 10 de mayo de 2017, disponible en <http://bit.ly/2pxLqjW>, todas las páginas fueron consultadas el 15 de mayo de 2017.



Emite CDHDF recomendaciones 1/2017 y 2/2017 con relación al programa Alcoholímetro y a la violencia en la Comunidad de Mujeres

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) dio a conocer el pasado 28 de abril las recomendaciones 1/2017 y 2/2017 relacionadas con el programa Alcoholímetro y con violencia en la Comunidad de Mujeres, respectivamente.

La Recomendación 1/2017 se emitió debido a la detención de una persona por el inadecuado registro del cumplimiento de la sanción impuesta en el marco del Programa Conduce sin Alcohol.

Las autoridades señaladas como responsables en dicho instrumento recomendatorio fueron la Secretaría de Gobierno y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, ambas de la Ciudad de México. Los derechos humanos violados en este caso fueron a la seguridad jurídica y principio de legalidad, así como al debido proceso y a la libertad personal.

El 14 de agosto de 2016 la persona peticionaria y agraviada fue sancionada por la juez cívica itinerante núm. 3 con un arresto inconmutable de 20 horas al haber excedido el límite de alcohol en aire espirado. A las 4:45 horas de ese mismo día fue ingresada al Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, conocido popularmente como El Torito, para que cumpliera la sanción.

A las 8:03 horas un actuario adscrito a un juzgado de distrito en materia administrativa se presentó en dicho centro para notificar la suspensión provisional lisa y llana, otorgada a favor de la persona agraviada en un juicio de amparo indirecto, el cual la víctima no había solicitado. Por ello, la persona agraviada se negó a aceptar la suspensión y cumplió con la sanción que le fue impuesta, obteniendo su libertad a las 23:45 horas del 14 de agosto de 2016 al expedirse a su favor la boleta respectiva.

No obstante, en El Torito se registró la suspensión y el egreso de la persona agraviada a las 9:00 horas del 14 de agosto de 2016, información que se transmitió a la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, dependiente de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México. Ante ello, se ordenó su reingreso el 14 de octubre de ese año, por supuestamente tener 14 horas con 45 minutos de la sanción de arresto pendientes por cumplir.

Lo anterior ocasionó que la persona agraviada fuera detenida el 30 de noviembre de 2016 por policías de la Ciudad de México, quienes la llevaron a El Torito como lo ordenó la juez cívica; sin embargo, al no haber sido recibida, los policías la trasladaron a su domicilio.

Esta acción transgredió el derecho a la libertad de la persona agraviada, toda vez que había cumplido su sanción consistente en el arresto de 20 horas inconmutables. Asimismo, se violó el debido proceso por la omisión de garantizar su derecho a una defensa adecuada y de informar los derechos que le asistían.

Por ello dicha Recomendación consta de cinco puntos, entre los que destacan: indemnizar a la víctima directa por concepto de daño material e inmaterial; realizar un diagnóstico de los registros disponibles sobre la información de las personas que son presentadas ante los juzgados cívicos, el procedimiento que se les instruye, la sanción que se les impone, la remisión ante la autoridad y la ejecución de la medida impuesta, con el fin de identificar necesidades, su efectividad y eficacia; y diseñar e implementar un mecanismo informático de coordinación interinstitucional que permita compartir la información de manera precisa, oportuna y veraz sobre las personas sujetas a un procedimiento administrativo ante un juzgado cívico.

Por otra parte, la Recomendación 2/2017 es el resultado de la investigación realizada en tres expedientes de queja, de los cuales dos se iniciaron de oficio e involucraron a 11 mujeres adolescentes y jóvenes agraviadas en la Comunidad para

Mujeres de la Dirección General de Tratamiento para Adolescentes, adscrita a la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.

Dicho instrumento recomendatorio fue dirigido a la Secretaría de Gobierno de esta ciudad, en su calidad de autoridad responsable; y a la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México como autoridad colaboradora.

La Comunidad de Mujeres, a diferencia de otras, cuenta con una infraestructura aceptable y alberga a una población reducida. No obstante, prevalecen situaciones de violencia y dinámicas de control en todos los ámbitos de la vida, lo cual vulnera gravemente los derechos humanos.

En los casos vinculados a esta Recomendación se documentaron violaciones a derechos humanos por revisiones corporales exhaustivas; restricciones e injerencias ilegales y arbitrarias en la correspondencia, las llamadas telefónicas y las visitas; prejuicios y estereotipos de género; tratos degradantes a una adolescente agraviada; falta de seguridad jurídica y de acceso a la justicia; y el incumplimiento del deber de custodia para evitar que una adolescente se autoagrediera e intentara suicidarse.

De igual forma, la autoridad incumplió su obligación de brindar a las adolescentes y jóvenes condiciones para su adecuado desarrollo y reinserción, lo cual vulneró los derechos de las mujeres y la niñez a una vida libre de violencia, a un nivel de vida adecuado, a la integridad personal, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia, y en uno de los casos a la vida.

También se evidenció la falta de capacitación y especialización del personal guía técnico que se encarga de custodiar y proteger a las adolescentes y jóvenes, esto porque tienen contacto directo con ellas pero no cuentan con formación especializada en mujeres adolescentes privadas de la libertad ni sensibilización para el cumplimiento de sus funciones en aras de proporcionarles un trato humano.

Este instrumento posee 10 puntos, entre los que destacan: proceder a la reparación por el concepto de daño inmaterial, proporcionar a las víctimas tratamiento y acompañamiento psicológico especializados, realizar un acto de reconocimiento de responsabilidad privado, y publicar la presente Recomendación en su página electrónica. D



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

Recomendaciones 1 y 2 /2017 de la CDHDF

Recomendación/ Visitaduría General (VG) que emite/fecha de emisión	Caso	Tema	Derechos vulnerados	Autoridades involucradas	Cuestiones relevantes
1/2017 1ª-VG 28 / abril / 2017	Detención de una persona por el inadecuado registro del cumplimiento de la sanción en el marco del Programa Conduce sin Alcohol.	Alcoholímetro	Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad. Derecho al debido proceso. Derecho a la libertad personal.	**Responsable**: Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. **Colaboradora:** Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México.	El origen de la emisión del instrumento recomendatorio se dio a partir de que la persona agraviada fue detenida y sancionada administrativamente en el marco del Programa Conduce sin Alcohol (Alcoholímetro), lo que motivó el traslado de su vehículo a un depósito y su arresto inconmutable en el Centro de Sanciones Administrativas e Integración Social, conocido popularmente como El Torito, por conducir su vehículo superando el límite de alcohol permitido. El 14 de agosto de 2016, la persona peticionaria y agraviada fue sancionada por la juez cívica itinerante 3, con un arresto inconmutable de 20 horas al haber excedido el límite de alcohol en aire espirado. Ese mismo día, a las 04:45 horas, fue ingresada al Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, a efecto de que cumpliera la sanción. Sin embargo, se detectaron prácticas de las autoridades que son contrarias a derechos humanos, debido a que, a pesar de que la persona agraviada cumplió con la totalidad de horas de arresto, en El Torito se registró la suspensión de la sanción y arresto, así como el egreso de la persona agraviada, el 14 de agosto de 2016, información que se transmitió a la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, dependiente de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, ordenándose su reingreso el 14 de octubre de ese mismo año por supuestamente tener 14 horas 45 minutos pendientes por cumplir de la sanción de arresto. Lo anterior ocasionó que la persona agraviada fuera detenida el 30 de noviembre de 2016 por policías de la Ciudad de México, quienes la llevaron a El Torito como lo ordenara la juez cívica, pero no fue recibida, por lo que los policías la trasladaron a su domicilio.
2/2017 2ª-VG 28 / abril / 2017	Violencia contra mujeres adolescentes y jóvenes que cumplen una medida en internamiento en la Comunidad para Mujeres.	Mujeres	Derecho de las mujeres a la niñez y a una vida libre de violencia. Derecho a un nivel de vida adecuado. Derecho a la integridad personal por omisión en el deber de cuidado y malos tratos. Derecho a la seguridad jurídica y acceso a la justicia. Derecho a la vida por omisión en el deber de cuidado.	**Responsable**: Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. **Colaboradora:** Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México.	En la presente Recomendación se investigaron tres expedientes de queja, de los cuales dos se iniciaron de oficio e involucran a 11 mujeres adolescentes y jóvenes agraviadas en la Comunidad para Mujeres de la Dirección General de Tratamiento para Adolescentes de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México. Derivado de las investigaciones se documentaron violaciones a derechos humanos por revisiones corporales exhaustivas; restricciones e injerencias ilegales y arbitrarias en la correspondencia, las llamadas telefónicas y las visitas; prejuicios y estereotipos de género; tratos degradantes a una adolescente agraviada; falta de seguridad jurídica y de acceso a la justicia; y el incumplimiento del deber de custodia para evitar que una adolescente se autoagrediera e intentara suicidarse; y se constató que la autoridad incumplió su obligación de brindar a las adolescentes y jóvenes condiciones para su adecuado desarrollo y reinserción. Asimismo se evidenció la falta de capacitación y especialización del personal guía técnico que se encarga de custodiar y proteger a las adolescentes y jóvenes.

Ciudad de México, por incluir los derechos de las comunidades indígenas


Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, consciente de los escenarios de exclusión y discriminación que viven las personas y comunidades indígenas tanto en la Ciudad de México como en el territorio nacional, se sumó al reconocimiento que hizo el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas a la Constitución Política de la Ciudad de México, por haber incluido sus derechos.

Dicho instrumento se desarrolló con base en una consulta realizada entre los pueblos y barrios originarios asentados en la capital, lo cual se consideró que denota el espíritu participativo con el que fue concebido el texto y la ardua labor de quienes participaron en el proceso de construcción, enriquecimiento, discusión y aprobación.

El Foro Permanente de las Naciones Unidas, que inició el pasado 24 de abril, lleva a cabo esta sesión en el marco del décimo aniversario de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y fue ocasión para que la relatora especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, efectuara un reconocimiento por el logro alcanzado en la Carta Magna de la Ciudad de México y llamara a que este esfuerzo sea replicado en otras partes de México y el mundo.

La Constitución Política de la Ciudad de México –que entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018– retoma aspectos de dicha Declaración, por lo que ha sido considerada como un instrumento paradigmático a nivel nacional e internacional, al incluir el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de las comunidades indígenas, y las garantías indispensables para su consecución. D

Se cumplen 10 años de la ILE en la Ciudad de México



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

Gracias a la lucha de los movimientos feministas que evidenciaron que la penalización del aborto es un asunto de justicia social e implica la criminalización del derecho de las mujeres a decidir sobre sus propios cuerpos, el pasado 24 de abril se cumplieron 10 años de la aprobación de la interrupción legal del embarazo (ILE) en la Ciudad de México.

Durante este proceso histórico, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) –con el respaldo decisivo de su Consejo– desempeñó un papel fundamental al apoyar en todo momento los derechos de las

mujeres y el trabajo de organizaciones de la sociedad civil.

Las reformas que permiten la ILE también representan un progreso en materia de salud pública, ya que ahora se brinda a las mujeres las condiciones médicas para llevarla a cabo y la seguridad legal de no ser penalizadas por ello.

La interrupción legal del embarazo antes de las 12 semanas de gestación entró en vigor en la capital del país el 27 de abril de 2007, al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Sin embargo, este proceso enfrentó la resistencia de grupos conservadores y la jerarquía católica, con el apoyo de instancias federales. La postura de la CDHDF desde entonces ha sido defender en todo momento los derechos de las mujeres y la labor de los grupos feministas.

Actualmente, en la mayoría de los estados de la república el aborto inseguro representa un problema de salud pública, ya que es una causa importante de morbilidad y muerte materna.

De acuerdo con el Sistema de Información de Interrupción Legal del Embarazo de la Ciudad de México, desde su aprobación y hasta octubre de 2016 han recurrido a dicho servicio de salud 166 668 mujeres, la mayoría en el rango de edad de 18 a 24 años y habitantes de la Ciudad de México; 27.97% provino de las distintas entidades del país y 0.03% de otros países.

A 10 años de dicho avance histórico es importante decir que este derecho ya está garantizado en la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 6º, Ciudad de libertades y derechos; fracción F, Derechos reproductivos. Por tal motivo, la CDHDF continuará con su trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres. D

Derecho a la alimentación en la Ciudad de México

El derecho a la alimentación es complejo, ya que no se trata sólo de que haya alimentos en la mesa sino también de que sean suficientes para evitar el hambre y fomentar la salud, y al mismo tiempo gozar de una calidad elemental de nutrientes, señaló la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Perla Gómez Gallardo.

Al participar en la inauguración del foro Derecho a la alimentación: perspectivas y retos de la Ciudad de México, realizado en la sede de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la ombudsperson capitalina manifestó que en la ciudad todavía no se satisface completamente esta necesidad.

Destacó que la CDHDF ha publicado dos informes especiales sobre el tema utilizando el enfoque de derechos humanos como una herramienta auxiliar en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas respectivas. Dijo que se propone la construcción de un contexto en el cual todas las personas sin excepción puedan alimentarse por sí mismas, ya sea produciendo sus alimentos o adquiriéndolos en el mercado.

Ante el presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF, Leonel Luna Estrada; el secretario de Desarrollo Social capitalino, José Ramón Amieva Gálvez; y el representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en México, Fernando Soto Baquero; la presidenta de la CDHDF expuso que necesariamente el Estado, como garante de los derechos humanos, debe desplegar una estrategia integral en forma coordinada con el fin de satisfacer adecuadamente el derecho a la alimentación.

Subrayó que como resultado de ambos análisis e informes se generaron diversas propuestas y acciones que puede llevar a cabo el Gobierno de la Ciudad de México; y enfatizó que es necesario el trabajo conjunto de todas aquellas dependencias y órganos que estén involucrados directa o indirectamente con el derecho a la alimentación. D



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.



CONVOCATORIA

Con el propósito de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada; a presentar artículos inéditos para su publicación en la revista electrónica semestral de investigación aplicada en derechos humanos: *Métodhos*, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

BASES

PRIMERA. **"Destinatarias y/o destinatarios"**
Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

SEGUNDA. **"Temas generales"**
Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos.

TERCERA. **"Líneas de investigación"**
Para conocer las líneas de investigación en las que puede basar su artículo, consulte la versión completa de esta Convocatoria.

CUARTA. **"Criterios de selección"**
Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte del Comité Editorial, el cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminadores analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

QUINTA. **"Requisitos de presentación de artículos"**
Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *Métodhos*.

SEXTA. **"Presentación de artículos"**
Los artículos deberán remitirse al correo electrónico: revistametodhos@cdhdf.org.mx. El correo electrónico deberá contener los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *Métodhos*.

SÉPTIMA. **"Plazo de presentación"**
Los artículos se reciben durante todo el año. Los artículos que se reciban por lo menos un mes del cierre de cada edición, y cuya dos dictaminaciones sean positivas, formarán parte del número próximo inmediato.

OCTAVA. **"Selección de artículos"**
Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

NOVENA. **"Propiedad intelectual"**
El envío de artículos para su dictaminación correspondiente, implica la autorización de las y los autores para su publicación.

*Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *Métodhos*,
consulte la página web http://revistametodhos.cdhdf.org.mx/ y para mayor información comuníquese al teléfono 5229 5600, ext. 2207,
o escriba al correo electrónico revistametodhos@cdhdf.org.mx



En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F. Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Sur
Av. Prol. Div. del Norte 815, col. Jardines del Sur,
del. Xochimilco, 16050 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1755

Benita Galeana
Campesinos 398, col. Santa Isabel Industrial,
del. Iztapalapa, 09820 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1754

Biblioteca Norma Corona Sapién
Av. Universidad 1449, edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1833







